

ACTA UNIVERSITATIS UPSALIENSIS
Studia Historica Upsaliensia

268

Utgivna av
Historiska institutionen vid Uppsala universitet
genom Margaret Hunt och Maria Ågren

Omslagsbild: Skiss till voteringsurna för Uppsala stadsfullmäktige 1897, Uppsala stadsarkiv

Omslagslayout: Kerri Näslund

Tryck: Kph Trycksaksbolaget AB, Uppsala 2019

Johan Ericsson

Mål och medel

Uppsala kommun som byggupphandlare 1870–1975



UPPSALA
UNIVERSITET

Dissertation presented at Uppsala University to be publicly examined in Sal IX, Universitetshuset, Biskopsgatan 3, Uppsala, Friday, 13 December 2019 at 13:15 for the degree of Doctor of Philosophy. The examination will be conducted in Swedish. Faculty examiner: Professor Susanna Fellman (Göteborgs universitet, Avdelningen för ekonomisk historia vid Institutionen för ekonomi och samhälle).

Abstract

Ericsson, J. 2019. Mål och medel. Uppsala kommun som bygghandlare 1870–1975. *Studia Historica Upsaliensia* 268. 292 pp. Uppsala: Acta Universitatis Upsaliensis. ISBN 978-91-513-0799-2.

This dissertation is about municipal procurement of construction projects. Public procurement is often portrayed as inefficient since public organizations can have several, potentially conflicting, objectives. In this dissertation, I use Uppsala municipality as a case to study how procurement worked during a time when municipal procurement was not regulated by law. The main interest is how the administration balanced procedural and outcome-related objectives and how its choices can be explained.

Earlier research has suggested that public organizations use discretionary decision-making and so-called low-powered incentives (negotiations and cost-plus contracts) to a lesser extent than private clients do, making procurement less efficient. Rigid rules and fear of corruption are usually mentioned as explanations. The results of this dissertation show that low-powered incentives and discretionary decision-making became more common when there were more rules and a more bureaucratized administration. It is suggested that the structure and institutions of the construction sector, in combination with government financing policies and the municipality's organizational capability, can explain the pattern. The results have implications for the literature on public procurement as well as on the development of the public administration in Sweden. First, they indicate that the relationship between formal rules and procurement practices is more complicated than previously suggested. Second, they highlight how discussions about the public administrative system can benefit from incorporating the local level as well as informal institutions and practices.

Keywords: Construction, Municipalities, Public procurement, Public administration, Transaction costs, Uppsala

Johan Ericsson, Department of History, Box 628, Uppsala University, SE-75126 Uppsala, Sweden.

© Johan Ericsson 2019

ISSN 0081-6531

ISBN 978-91-513-0799-2

urn:nbn:se:uu:diva-395774 (<http://urn.kb.se/resolve?urn=urn:nbn:se:uu:diva-395774>)

Innehållsförteckning

Förord	9
Förkortningar	11
Kapitel 1. Mellan Scylla och Karybdis	13
Syfte, frågeställning och urval.....	15
Teoretiska utgångspunkter	17
Incitament i upphandlingar.....	17
Byråkratins dilemma – handlingsutrymme kontra kontroll	19
Metod.....	25
Tidigare forskning.....	31
Den svenska förvaltningens utveckling.....	31
Det offentliga och byggandet	41
Material	53
Disposition	56
Kapitel 2. Byråkratisk autonomi och starka incitament, 1870–1913.....	57
Huvuddragen i upphandlingen, 1870–1913	58
Historisk och institutionell kontext	63
Öppenhet, prisbillighet och illojal konkurrens	63
Lagstiftningen	67
Den kommunala organisationen – Partsammansatt lekmannastyre.....	68
Arkitekter, konsulter och entreprenörer.....	72
Transparens och objektivitet	78
Auktioner eller skriftliga anbud – Transparens inom upphandlingen.....	79
Vilka fick kontrakt, och vilka hade möjligheten att få kontrakt? – Objektivitet i upphandlingen	81
Formalism eller affärsmässighet?.....	84
Kontrollen över förvaltningen i praktiken	85
Slutsatser.....	89
Kapitel 3. Fast kurs genom krig och kriser, 1914–1945.....	95
Uppsalas upphandling 1914–1945.....	96

Institutionell och historisk kontext	101
Författning och förvaltning	102
Statlig finansiering och kontroll.....	104
Bekymrande upphandlingspraktiker	106
Fast pris och volatilt penningvärde – Byggbranschens kontraktsformer utmanas	110
Den lokala förvaltningen	116
Okända och obeprövade entreprenörer.....	116
Principer, vilka principer?.....	119
Slutsatser.....	122
Kapitel 4. Kursändring? 1946–1959.....	127
Uppsalas upphandling 1946–1959	128
Institutionell och historisk kontext	133
Offentlig sektors ökande betydelse inom byggbranschen	134
Parternas koordinering av spelreglerna.....	134
Den kommunala upphandlingen blir ifrågasatt.....	136
Uppsalas förvaltningsorganisation	141
Utfall eller process	144
Svaga incitament	144
Lägsta anbud.....	151
Sena och ändrade anbud.....	154
Utfall och process	156
Kontroll och ansvarighet	158
Slutsatser.....	165
Kapitel 5. Byråkratisering och svaga incitament, 1960–1975	171
Upphandlingen i Uppsala.....	171
Det dyra byggandet – Problembilder och institutionella lösningar inom byggsektorn	177
Arkitekter, konsulter och totalentreprenader	177
Löpande räkning och konkurrens	181
Mot enhetlig reglering.....	183
Kommunens organisation	185
Omdömesbaserat agerande.....	189
Tidspress och industrialiserat byggande – Svaga incitament....	190
Antagande av anbud.....	194
Konkurrensutsatta konsulter.....	202
Affärssed eller skojerier? – Sena och ändrade anbud.....	204

Bristande rutiner	209
Problematiska projektörer	211
Slutsatser.....	215
Kapitel 6. Sammanfattande diskussion	221
Från auktioner till förhandlingar – De empiriska resultaten	225
Den första perioden, 1870–1913	225
Den andra perioden, 1914–1945	226
Den tredje perioden, 1946–1959	228
Den fjärde perioden, 1960–1975	231
Sammanfattning av utvecklingen	232
Kommunen som aktör på byggmarknaden.....	234
Kommunen som en del av den svenska förvaltningen.....	237
Offentlig upphandling och förvaltningsformer	240
Avslutande reflektioner	242
Summary	245
From auctions to negotiations.....	248
The period 1870–1913	248
The period 1914–1945	249
The period 1946–1959	250
The period 1960–1975	251
Conclusion	253
Bilagor	257
Källor och litteratur	277
Otryckta källor.....	277
Tryckta källor	279
Litteratur	281

Förord

När det nu börjar bli dags att sätta punkt för avhandlingsarbetet är det många personer som jag vill tacka. Erik Lindberg har varit min huvudhandledare och Andreas Åkerlund min biträdande handledare. Det var Erik som initierade projektet om offentlig upphandling som jag sedan blev antagen som doktorand inom. Både Erik och Andreas ska ha stort tack för att de som handledare låtit mig arbeta självständigt med avhandlingen samtidigt som de hjälpt mig styra projektet i rätt riktning och bidragit med handfasta råd som underlättat i avhandlingsarbetet.

Magnus Linnarsson var extern granskare på slutseminariet och bidrog med sina kommentarer till att avhandlingen kunde förbättras på flera punkter, tack Magnus. Tack till Maria Ågren som läste och kommenterade manuskriptet i slutfasen. Tack också Jeroen Touwen som på ett konstruktivt vis kommenterade min avhandlingsplan i ett tidigt skede.

Delar av avhandlingen har presenterats på doktorandseminariet och högre seminariet vid historiska institutionen i Uppsala. Seminarierna har även i övrigt varit betydelsefulla för min akademiska utveckling och jag vill tacka de som deltagit och kommenterat när jag presenterat samt Margaret Hunt, Maria Ågren och Jan Lindegren som ansvarat för seminarierna.

Delar har också presenterats på ESTER Research Design Course i Göteborg 2015, på Svenska historikermötet i Sundsvall 2017, på konferensen för Construction History Society i Cambridge, England 2017 och på Darwin College, University of Cambridge, England 2017. Tack till alla som lyssnat och kommenterat. Tack till Duncan Needham som bjöd in mig att vara gästdoktorand vid historiska fakulteten i Cambridge och gästmedlem vid Darwin College samt till Ann och Maeve Sinnott som lät mig bo hos dem.

Jag är också tacksam till Johannes Westberg och Rasmus Broms som båda tog sig tid att svara på frågor från en mer eller mindre obekant doktorand.

Många timmar har spenderats på stadsarkivet i Uppsala. Till personalen där vill jag rikta ett stort tack för all hjälp de senaste åren.

Flera personer har hjälpt mig med korrekturläsningen, tack Beverly Tjerngren, Caroline Lindroth, Jezzica Israelsson, John Ansell Edman, Michael Otto, Tobias Larsson och Viktor Englund.

Jag vill också rikta ett tack till ett antal personer som på olika sätt hjälpt mig under min tid som doktorand: Christopher Pihl, Dag Lindström, Gudrun Andersson, Henrik Ågren, Jonas Lindström, Lars Fälting och Lars M. Andersson. Tack också till institutionens administrativa personal: Elisabeth Brandberg, Lovisa Svantesson, Moa Sjö Dahl och Sandra Olsson.

Ett stort tack går till nuvarande och före detta doktorandkollegor vid institutionen som på många sätt bidragit till att göra doktorandtiden till en period jag kan se tillbaka på med glädje. Särskilt vill jag Astrid Pajur, Beverly Tjerngren och Francisca Hoyer som jag vid olika tillfällen delat kontor med.

Handelsbankens forskningsstiftelser och Göransson-Sandvikens forskarstipendium har bidragit med finansiellt stöd till avhandlingsarbetet och Göransson-Sandvikens resestipendium möjliggjorde en vistelse i Ann Arbor, Michigan, USA för att delta i ICPSR Summer Program 2016 samt min vistelse i Cambridge hösten 2017.

Jag har haft stor glädje och nytta av att hålla kontakten med många av de jag lärde känna när jag läste ekonomisk historia på grund- och masterutbildningen. Tack Henrik Ericson, Jakob Molinder, David Dellstig, Viktor Persarvet, Martin Söderhäll och Jonas Fjellman.

Emil Nordin har tålmodigt svarat på otaliga förfrågningar om obskyra lagrum för vilket jag är tacksam. Störst insats har han genom åren dock gjort som klass-, rese- och lägenhetskamrat.

Det är viktigt att ibland kunna ta en paus från arbetet, eller åtminstone kunna byta arbetsmiljö. Att kunna åka upp till Gävle och hälsa på min familj har därför varit av stor betydelse för mig och för att den här avhandlingen nu kunnat färdigställas. Mina föräldrar, Agneta och Gunnar, har alltid stöttat mig för vilket jag är väldigt tacksam. Jag vill också tacka mina bröder, Björn och Per och deras familjer.

Jag har dessutom kommit att spendera en hel del tid med familjen Maxwell i Skottland. Tack för att ni alltid får mig att känna mig välkommen.

Hannah Maxwell ska ha tack för hjälp med den engelska sammanfattningen, men mest tacksam är jag för att hon alltid finns där, alltid tror på mig och alltid gör mig bättre.

Johan Ericsson
Uppsala, oktober 2019

Förkortningar

AB	Allmänna bestämmelser
ABU	Allmänna beredningsutskottet
AK	Andra kammaren
AMA	Allmän material- och arbetsbeskrivning
AU	Drätselkammarens arbetsutskott
BABS	Byggnadsstyrelsen anvisningar till byggnadsstadgan
BS	Byggnadsstyrelsen
DK	Drätselkammaren
FK	Första kammaren
FKS	Förordning om kommunalstyrelse i stad
IVS	Industriverksstyrelsen
KF	Kommunfullmäktige
NPM	New Public Management
RA	Riksarkivet
RF	Regeringsformen
RV	Renhållningsverket
SBEF	Svenska byggnadsentreprenörföreningen
SBK	Stadsbyggmästarekontoret
SKF	Sveriges kommunalekonomiska förening
STFM	Stadsfullmäktige
SvD	Svenska Dagbladet
SvTF	Svenska Teknologföreningen
SÖ	Skolöverstyrelsen
TF	Tryckfrihetsförordningen
ULA	Landsarkivet i Uppsala
USA	Uppsala stadsarkiv

Mellan Scylla och Karybdis

I en artikel i tidskriften *Byggnadsvärlden* år 1933 behandlades frågan om hur kontrakt för kommunala byggnadsentreprenader skulle tilldelas. Å ena sidan ansågs det uppenbart att lägsta pris inte var detsamma som bästa anbud. Å andra sidan innebar ett avsteg från den principen att det blev svårare att bedöma de olika anbuden. Vilka aspekter skulle få spela roll? Efter vilka kriterier skulle anbud bedömas? Artikelförfattaren konstaterade att "[h]uru kryssningen mellan Scylla och Karybdis, mellan formalism och godtycke skall regleras är [...] icke klargjort".¹ I själva verket fanns knappast någon reglering av den kommunala upphandlingen över huvud taget och det skulle dröja till 1960-talet innan normalbestämmelser för kommunerna togs fram och till 1990-talet innan tvingande bestämmelser infördes i och med lagen om offentlig upphandling.²

För den statliga upphandlingen däremot fastställdes Sveriges första enhetliga bestämmelser år 1893 i och med att den så kallade leveransförfordningen trädde i kraft.³ Sedan tidigare var militärens upphandling reglerad och andra områden berördes i olika grad av diverse spridda bestämmelser, men det ansågs viktigt att uppnå större samstämmighet i den statliga upphandlingen. Staten hade börjat få en allt viktigare roll i och med utvecklingen som skett under 1800-talet, och det fanns från såväl näringslivet som statsmakternas sida intresse för att reformera upphandlingen.⁴ I utredningen som låg till grund för förordningen står att målet var att "staten beredes största möjliga trygghet än ock de inhemska

¹ "En entreprenadfråga", *Byggnadsvärlden*, 1933, nr 29, s. 340.

² Tengroth, "Kommunal upphandling – förslag till bestämmelser", *Svenska Stadsförbundets Tidskrift*, 1965, nr 19; SFS 1992:1528.

³ Provisoriska försöksbestämmelser hade utfärdats redan 1889 men blev permanenta i och med utfärdandet av SFS 1893:96.

⁴ Liberaliseringen av näringsregleringar som skedde under perioden ackompanjerades av ökade investeringar i kollektiva nyttigheter där utbyggnaden av järnvägsnätet utgör det främsta exemplet.

näringsidkarnas intressen tillgodosåges i så vidsträckt mån, som förhållandena det medgäfvé”.⁵

Den offentliga upphandlingen medförde således en balansakt mellan olika mål. Hur mycket formalism behövdes egentligen och hur mycket handlingsutrymme kunde lämnas till de upphandlande tjänstemännen och politikerna? Hur skulle olika mål som krav på opartiskhet, ansvarighet, effektivitet och ”näringsidkarnas intressen” uppnås?

I leveransförordningen var tanken att reglerna skulle se till att båda de uttalade målen uppnåddes, och det verkar inte som att det ansågs föreligga någon motsättning dem emellan. Det är dock inte ovanligt att olika målsättningar är motstridiga och att en målsättning bara kan uppnås på bekostnad av någon annan målsättning. Processuella mål, som rätts-säkerhet och transparens, kan exempelvis motverka möjligheterna att uppnå utfallsrelaterade mål, som ekonomiskt effektiv upphandling.⁶

Under loppet av 1900-talet omstöptes den statliga upphandlingsregleringen vid ett flertal tillfällen i syfte att anpassa den till samhällsutvecklingen men också för att målen med upphandlingen skiftade över tid. Under mellankrigstiden betonades framför allt vikten av att köpa från svenska leverantörer medan 1952 års upphandlingskungörelse i stället betonade vikten av ”affärsmässighet” och kravet på svensk varas företräde slopades.⁷ Under hela perioden som den här avhandlingen sträcker sig över, 1870 till 1975, fanns däremot ingen enhetlig reglering av den kommunala upphandlingen. Allt fler uppgifter delegerades till kommunerna från staten, och därmed kunde staten också i större utsträckning kontrollera vad kommunerna gjorde. Att så i detalj reglera kommunernas arbets sätt som att lagstifta om upphandlingsformerna ansågs dock länge inte vara vare sig görbart eller önskvärt. Att det inte fanns någon statlig reglering av den kommunala upphandlingen innebar dock inte att den kommunala upphandlingen var helt oreglerad. Däremot betydde det att kommunerna själva bestämde vilka regler de ville ha.

Samtidigt genomgick kommunerna stora förändringar. De kommunala åtagandena i slutet av 1800-talet var måttliga om än expanderande. De flesta kommuner hade en begränsad administrativ apparat och andelen politiker var stor i förhållande till andelen tjänstemän. Ungefär hundra år senare hade den offentliga sektorn expanderat kraftigt och framför allt hade kommunerna växt. År 1862 stod den offentliga sektorn för ungefär sex procent av den totala konsumtionen medan den år 1970 stod för

⁵ *Betänkande och förslag angående ordnande af statens upphandlings- och entreprenad-väsende* 1888, s. iv.

⁶ Anechiarico & Jacobs 1996; Kelman 1990; Tadelis 2012.

⁷ En sammanfattning av utvecklingen finns i SOU 1971:88 kap. 3.1.

nästan 30 procent och kommunernas andel av den offentliga konsumtionen ökade från cirka 30 till 66 procent.⁸ De administrativa enheterna blev färre men större genom sammanslagningar och i kombination med den demografiska utvecklingen blev många kommuner betydligt folkrikare. Kombinationen av fler uppgifter och växande befolkning gjorde att den kommunala förvaltningen också genomgick stora förändringar. Politiker blev heltidsanställda och andelen politiker i relation till såväl tjänstemän som invånare minskade.⁹ Den kommunala upphandlingens roll i samhällsekonomi blev således viktigare samtidigt som formerna för den kommunala verksamheten förändrades.

All typ av offentlig upphandling har några gemensamma drag, men det finns också viktiga skillnader mellan olika typer av upphandling. I föreliggande studie kommer fokus ligga på upphandlingen av byggprojekt. Byggbranschen har länge varit av intresse för forskare och politiker såväl ur ett historiskt som ur ett policyorienterat perspektiv. Inom den historiska forskningen har dock området framför allt behandlats ur bostadspolitikens synvinkel där egnahemsrörelsen, hyresregleringar, finansiering och miljöprogrammet fått stort utrymme.¹⁰ Det offentliga, och framför allt kommunerna, som byggbeställare har däremot i det närmaste blivit helt obelyst trots att byggupphandlingen spelat en samhällsekonomiskt viktig roll samtidigt som den kan åskådliggöra principiellt viktiga frågor om hur den offentliga förvaltningen har fungerat och hur den interagerat med privata aktörer.

Syfte, frågeställning och urval

Syftet med avhandlingen är att förstå och förklara hur den kommunala byggupphandlingen fungerade och hur balansen mellan olika mål hanterades under en period då kommunernas upphandling inte var reglerad. Det görs genom en fallstudie av Uppsala kommun i rollen som byggbeställare mellan åren 1870–1975. Undersökningen operationaliseras genom tre frågor: hur agerade kommunen i relation till marknaden och företagen; hur var den kommunala förvaltningen organiserad; hur såg den institutionella och historiska kontext som upphandlingen ägde rum inom ut? Huvudsakligt fokus läggs på avvägningen mellan process- och utfallsrelaterade överväganden, och i att utröna vilket av dessa som var huvudsakligen vägledande.

⁸ Edvinsson 2014; Murray 1981, s. 9.

⁹ Nilsson & Forsell 2013; Palme 1962; Wallin 1973.

¹⁰ Fälting 2001; Gråbacke & Jörnmark 2010; Söderqvist 1999.

Undersökningen är utformad som en fallstudie med en kommun som undersökningsobjekt över cirka hundra år.¹¹ Genom att fokusera på en kommun är det möjligt att följa utvecklingen i större detalj över hela perioden och det är också möjligt att se i vilken mån den kommunala upphandlingens utveckling relaterar till mer övergripande skeenden. Det är inte huvudsakligen upphandlingen i just Uppsala som är det intressanta, men Uppsala är inte heller valt för att vara representativt för alla svenska städer. Utvecklingen i Uppsala kan däremot belysa hur en stad *kunde* agera med hänsyn taget till den omgivande kontexten i form av institutioner, strukturer och samhällliga processer.

Uppsala valdes för att det är en stad som ger goda möjligheter att göra en mer eller mindre heltäckande undersökning över en lång tidsperiod. Det är, och var, en medelstor stad som haft en någorlunda kontinuerlig byggverksamhet, samtidigt som staden inte byggt så mycket att materialet blir ohanterligt och det finns dessutom gott om bevarat material som kunnat samlas in med en rimlig arbetsinsats. Staden har dessutom under hela tidsperioden upphandlat i stort sett alla sina byggprojekt och inte byggt i egen regi i någon större utsträckning.

Undersökningen avgränsas till perioden 1870–1975. Den tidigare gränsen har valts med tanke på att det var då kommunen genomförde sina första byggprojekt som det finns information om efter 1862 års kommunreform. Den senare har valts för att täcka in miljonprogrammet och de förändringar som 1960- och det tidiga 1970-talet medförde för byggbranschen och kommunernas roll som byggherre.

I undersökningen inkluderas endast husbyggnadsprojekt. Jag har dessutom exkluderat projekt där husbyggnadsdelen utgör en minoritet av kostnaderna såvida det inte finns lättillgänglig information om väl avgränsade byggnadsarbeten.¹²

Valet att studera byggupphandling motiveras inte bara av dess samhälls-ekonomiska och politiska relevans utan också av att det är fördelaktigt ur metodologiskt hänseende då det är ett objekt som går att studera över en längre tidsperiod utan att den grundläggande funktionen som utfördes förändrades för mycket. Som Hood och Dixon påpekat försvåras studier av avvägningen mellan å ena sidan vad de kallar ”administrativ kvalitet” och å andra sidan effektivitet och kostnadsbesparingar av att vissa förvaltningsområden förändrats så mycket över tid på grund av tekniska och sociala förändringar att det gör det svårt att jämföra samma område vid

¹¹ Om fallstudien som metod se George & Bennett 2005; Gerring 2017; Ragin & Becker 1992.

¹² Det innebär att jag mestadels inte tittat på exempelvis elverk och värmeverk eftersom husbyggandet där oftast utgjorde en mindre andel av den totala investeringen och jag har inte heller undersökt anläggningsverksamhet som exempelvis vägar och broar.

olika tidpunkter.¹³ Även om problemet inte är frånvarande i den här avhandlingen så är det ändå hanterbart, och i metodavsnittet diskuteras hur jag går tillväga för att separera konsekvenserna av förändringar i förvaltningens organisationssätt från förändringar i den omgivande kontexten.

Teoretiska utgångspunkter

Det i inledningen citerade debattinlägget från tidskriften *Byggnadsvärlden* rörde avvägningen mellan formalism å ena sidan och risken för dåliga upphandlingar å andra sidan. Problematiken är en av de mest centrala för den offentliga upphandlingen men exemplifierar också en viktig principiell avvägning som gäller för den offentliga förvaltningen i stort, nämligen avvägningen mellan process- och utfallsmål. Det är ur ekonomisk synvinkel inte önskvärt att ha regler som säger att lägsta anbud alltid skall antas eftersom det lägsta anbudet inte nödvändigtvis är det bästa. Samtidigt medför regler som ger upphandlaren ökat handlingsutrymme en risk för att handlingsutrymmet missbrukas. I det här avsnittet utvecklas en teoretisk modell som behandlar avvägningsproblematiken vid offentlig upphandling.

Det går att dela upp den offentliga upphandlingens problematik i två delar: för det första själva upphandlingen och för det andra styrningen av förvaltningen. I båda leden finns flera potentiellt motstridiga mål och krav som måste balanseras. Samtidigt sker upphandlingen inom en större samhällelig kontext som påverkar aktörernas handlingsutrymme och valmöjligheter. I avsnittet behandlas upphandlingsproblematiken först utifrån ett transaktionskostnadsperspektiv och inkorporeras därefter i en modell för hur den offentliga sektorn fungerar. Avslutningsvis förs en diskussion om den historiska kontextens betydelse.

Incitament i upphandlingar

Svårigheterna med byggupphandling kan förstås med hjälp av transaktionskostnader och incitamentsstrukturer. Transaktionskostnader är de kostnader som uppstår vid utnyttjande av marknadsmekanismen, till exempel sökkostnader, kostnader för att upprätta kontrakt, övervakningskostnader och förhandlingskostnader.¹⁴

Upphandlingen organiseras med hjälp av olika sorters incitament som antingen kan vara starka eller svaga och valet av incitament hänger samman

¹³ Hood & Dixon 2015, s. 108. Mer om valet av undersökningsobjekt och upplägget av studien i avsnittet "Metod".

¹⁴ Coase 1937, s. 390–391; Williamson 1985, ss. 17–21. Se också Allen 2000 som diskuterar framväxten av begreppet och hur det kommit att användas inom olika forskningstraditioner, något han menar lett till otydlighet kring vad det faktiskt betyder.

med transaktionskostnaderna. Starka incitament gör att utföraren sporras att pressa ned kostnaderna, men på grund av informationsproblem (det är till exempel svårt ibland att kontrollera att företaget gör vad det säger att det ska göra) kan det lätt ske på bekostnad av kvalitet. Exempel på starka incitament är kontrakt med fast pris och att använda sig av öppen tävlan vid tilldelande av kontrakt. Svaga incitament är kontrakt på löpande räkning och direkt- eller förhandlingsupphandlingar, det vill säga att kontakt tas med ett utvalt företag för att förhandla om ett avtal.¹⁵

Det kan vara ekonomiskt rationellt att använda sig av svaga incitament om det rör sig om komplicerade projekt och starka incitament om det är relativt enkla projekt. I praktiken innebär det att det kan vara fördelaktigt att kontakta en välkänd firma och sedan förhandla om kontraktet samt använda sig av någon form av löpande räkning för komplicerade projekt medan det för enkla projekt är bättre att använda sig av ett öppet anbudsförfarande och fast pris. Orsaken är att komplicerade projekt medför en större risk för oförutsedda komplikationer. Vid löpande räkning behöver parterna inte omförhandla avtalet om ändringar behöver göras vilket leder till att transaktionskostnaderna *ex post*, det vill säga efter att kontrakt skrivits, blir lägre. Det innebär samtidigt att incitamenten att hålla kostnaderna nere är lägre för utföraren, men vinsten till följd av frånvaron av omförhandlingskostnader kan under vissa förhållanden vara större än förlusten till följd av frånvaron av starka incitament.¹⁶

¹⁵ I den engelskspråkiga litteraturen används begreppen "high-powered" respektive "low-powered incentives". I svensk litteratur översätts high-powered ibland som "kraftfull". Henrekson 2002 använder exempelvis begreppet "kraftfulla belöningsinstrument". "Low-powered incentives" borde då rimligen översättas som "kraftlösa belöningsinstrument". Det blir dock i mitt tycke en aning missvisande och det finns heller inga belägg för att det uttrycket använts av någon. Jag har därför valt översättningen starka och svaga incitament, både för att jag tycker det blir tydligare och mer symmetriskt och för att det blir mindre klumpigt att använda.

¹⁶ Beskrivningen av transaktionskostnadsproblematiken och incitament inom byggsektorn är baserad på en modell som i huvudsak utarbetats av ekonomerna Patrick Bajari och Steven Tadelis och finns redovisad i följande publikationer: Bajari, Houghton, & Tadelis 2006; Bajari, McMillan, & Tadelis 2009; Bajari & Tadelis 2001; 2006; Tadelis 2012. Modellen är en vidareutveckling av Oliver Williamsons variant av transaktionskostnadsteori, vanligen förkortat TCE, som betonar *ex post* förhandlingskostnader och därmed skiljer sig från det som ibland kallas för principal-agent-litteraturen samt mechanism design vilka har ett starkt fokus på *ex ante*-stadiet, det vill säga hur kontrakt och auktioner kan utformas för att minimera risken för "snedvridet urval" och "moralisk risk" (eller moral hazard och adverse selection på engelska) men som sedan inte behandlar *ex post*-stadiet. Se Williamson 1985; 1996; Laffont & Tirole 1993; Laffont & Martimort 2002; Milgrom 2004. Williamson analyserar avvägningen mellan att köpa en produkt på marknaden och att tillverka den själv vilket inte Bajari och Tadelis gör. De använder i stället liknande analytiska begrepp för att studera valet av incitament vid upphandling av komplicerade produkter.

Byråkratins dilemma – handlingsutrymme kontra kontroll

Avvägningen mellan svaga och starka incitament uppstår för såväl privata som offentliga byggbeställare. Det är dock vanligt att offentliga upphandlare använder starka incitament i högre utsträckning än privata aktörer, vilket har ansetts bero på att den offentliga sektorn har andra mål och förväntningar på sig än privat sektor.¹⁷

Precis som det i relationen mellan beställare och utförare finns en konflikt mellan strävan att få ner kostnader och att få så hög kvalitet som möjligt, finns det inom den offentliga sektorn en liknande avvägningsproblematik. Enligt Bengt Abrahamsson ligger ”byråkratiteoriernas huvudproblem [i] motsättningen mellan två svårförenliga mål: å ena sidan kravet på att organisationer skall vara *effektiva*, å den andra att de också skall vara *representativa*, dvs. arbeta för sin uppdragsgivares syften”.¹⁸

Offentlig sektors olika mål

Ansvar för upphandlingar delegeras i stort sett alltid på något vis.¹⁹ Precis som vid marknadstransaktioner är målet en viss produkt till ett visst pris. Dessutom finns det ofta vissa krav på *hur* projektet ska hanteras. Det finns alltså både process- och utfallsrelaterade krav. Styrmekanismen ser dock ofta annorlunda ut inom den offentliga sektorn. I stället för starka och svaga incitament kan principalen välja att ge förvaltningen olika grader av handlingsfrihet.²⁰ Förvaltningen kan behöva ett visst handlingsutrymme och möjlighet att ta omdömesbaserade beslut för att upphandlingen ska bli effektiv. Kraven på den offentliga sektorn kan dock leda till att graden av handlingsfrihet inte tillåter ett agerande som skulle vara ekonomiskt rationellt ur transaktionskostnadssynpunkt.

Samtidigt finns det, precis som mellan beställare och utförare på marknaden, inom förvaltningen en principal-agent-problematik och handlingsutrymmet kan missbrukas. Ett sätt det kan ske på är att förvaltningen ger kontrakt till vissa aktörer baserat på att de är släktingar

¹⁷ Tadelis 2012, s. 297.

¹⁸ Abrahamsson 1982, s. 18–19, kursivering i original.

¹⁹ Även om exempelvis kommunfullmäktige skulle ta beslut om upphandling så arbetar de fortfarande så att säga för väljarkåren. Det är egentligen bara vid direktdemokrati det inte skulle finnas något delegationsproblem

²⁰ Även inom offentlig sektor är det möjligt att använda sig av olika typer av incitament för att styra förvaltningen. Starka incitament var relativt vanligt under tidigmodern tid och har också blivit vanligare under senare decennier. Under den period som studeras här var det dock inte ett verktyg som användes varför jag väljer att inte inkludera det i ramverket. För starka incitament under tidigmodern tid, se t.ex. Hallenberg 2008; Kiser 1994. Användningen av starka incitament har kommit tillbaka på senare tid i och med framväxten av det som ofta kallas för New Public Management (NPM). Litteraturen om NPM är omfattande, för en kort introduktion se e.g. Almqvist 2006.

eller vänner eller mot en ekonomisk ersättning, det vill säga korruption.²¹ Ett annat sätt är genom kostnadsöverskridanden. Det kan finnas olika åsikter om vad som är ett lämpligt projekt och hur mycket det är lämpligt att betala för det. Politiker och tjänstemän kan ha andra motiv än det allmännas bästa för ögonen. Byggprojekt är ofta symbolladdade, och det kan finnas en önskan att lämna efter sig något konkret som kan symbolisera ens gärning.²² Det kan också finnas en diskrepans mellan vad de som beslutar om anslag och de som är ansvariga för projektet anser är det allmänna bästa.²³

Det har observerats att offentliga byggprojekt runt om i världen systematiskt överskrider de anslagna medlen och det förefaller inte ha skett någon förbättring över tid. Det har av vissa forskare tolkats som att det inte är svårigheter med att uppskatta de faktiska kostnaderna på grund av oförutsedda händelser som är problemet. Om så hade varit fallet hade det varit lika vanligt att projekt blev billigare som att de blev dyrare än förväntat. Genom att inte begära tillräckligt höga anslag är det lättare att få ett projekt godkänt. När projektet sedan väl är igångsatt och det visar sig att pengarna inte räcker är det svårt för de som fattar beslut om anslag att neka ytterligare medel.²⁴ Kostnadsöverskridanden kan därför ses som en indikator på hur väl förvaltningen sköter sitt uppdrag.

Det finns således en avvägning mellan kontroll och effektivitet som behöver hanteras. Max Weber menade att byråkratin växt fram som dominerande organisationsform på grund av dess överlägsenhet jämfört med andra former. I byråkratier, som är meritokratiska, hierarkiska och regelstyrda, kan kostnaderna minimeras samtidigt som resultatet blir förutsägbart och effektivt utfört.²⁵ Byråkratins påstådda effektivitet har dock ifrågasatts. Robert Merton har till exempel framfört att det i regelstyrda organisationer finns en risk för att medlet blir till mål. Överdrivet regelföljande kan leda till att intentionerna bakom reglerna inte blir vägledande för agerandet, med resultatet att utfallet blir något annat än vad syftet med reglerna var.²⁶ Som Francis Fukuyama framhållit är det

²¹ Det kan också vara så att det är den politiska ledningen som styr projekt mot vissa utvalda aktörer. I det fallet av korruption avser principal-agent-problemet inte relationen mellan en politiskt vald församling och dess förvaltning utan relationen mellan väljare och valda. I Japan uppdagades exempelvis i början på 1990-talet att politiker fördelade byggnadskontrakt i utbyte mot mutor, Woodall 1996.

²² Flyvbjerg, Holm, & Buhl 2002.

²³ Se t.ex. Caro 1974.

²⁴ Flyvbjerg, Holm, & Buhl 2005; Flyvbjerg m.fl. 2002; se också Lundberg, Jenpanitsub, & Pyddoke 2011 för sammanställning av olika studier.

²⁵ Weber 1978, s. 973.

²⁶ Merton 1940.

möjligt att avsaknad av regler i vissa fall leder till ett bättre utfall än om det funnits regler.²⁷

Inom demokratier finns också andra aspekter än effektivitet som kan motivera att förvaltningen sköts enligt vissa på förhand specificerade regler. Det är inte bara att något utförs som är av betydelse, utan också att det sker på rätt sätt. Det offentliga kan ha flera mål med sin verksamhet. Håkan Magnusson menar till exempel att den svenska förvaltningens grundläggande värden är ”effektivitet, styrbarhet och rättsäkerhet[sic!]”²⁸ medan Ingemar Mundebo menar att de är ”demokrati, rättsäkerhet och effektivitet”.²⁹ Lennart Lundquist talar i stället om det offentligas etos som han delar upp i ekonomivärden och demokrativärden. I ekonomivärden läggs sådant som kostnadseffektivitet, funktionell rationalitet och produktivitet medan demokrativärdena består av politisk demokrati, rättsäkerhet och offentlig etik.³⁰ Han skriver vidare att ämbetsmännen är skyldiga ”att i varje ögonblick av sin tjänsteutövning beakta samtliga värden i vårt offentliga etos”.³¹ Även om man skriver under på det och anser att det är möjligt att ta hänsyn till samtliga värden samtidigt så uppstår det ibland situationer då något värde måste prioriteras på bekostnad av något eller några andra, och hur den avvägningen ska göras är inte uppenbart.

I en amerikansk kontext har flera forskare betonat att effektivitetsaspekter har nedprioriterats på bekostnad av andra värden. Över tid har förvaltningens handlingsutrymme kringskurits i syfte att främja bland annat konkurrens, transparens och lika möjligheter, men också som ett svar på korruptionsskandaler. Enligt dessa framställningar har det i USA under 1900-talet växt fram en överdriven rädsla för att ge förvaltningen handlingsutrymme och möjlighet till omdömesbaserat beslutsfattande, bland annat till följd av medias rapportering om skandaler och krav på att ”något” måste göras.³² Problemet ligger i att det ofta är svårt för utomstående att se skillnad på något som kanske är en ekonomiskt rationell lösning och något som är otillbörligt gynnande eller till och med korruption. Det kan leda till att även om reglerna i sig inte sätter upp några hinder för att använda svaga incitament kan aktörerna inom förvaltningen

²⁷ Fukuyama 2013, s. 353.

²⁸ Magnusson 1996, s. 20.

²⁹ Mundebo 2008, s. 20.

³⁰ Lundquist 1998, s. 62. Uppdelningen är dock inte helt oproblematisk. Den amerikanska forskningen som Lundquist inspirerats av gör i stället en uppdelning i byråkratiskt respektive demokratiskt etos som innehåller delvis andra komponenter. Det som kallas för byråkratiskt etos innefattar också ansvar, expertis och lojalitet, vilket ju får sägas vara svårt att få in under ”ekonomivärden”. Vidare är det inte i praktiken alltid tydligt vilka av dessa värden som olika typer av institutioner främjar.

³¹ Lundquist 1998, s. 64, kursivering i original.

³² Anechiarico & Jacobs 1996; Nagle 1999, s. 7.

dra sig för att fatta sådana omdömesbaserade beslut eftersom det är svårt att peka på några ”objektiva” urvalskriterier och den som tar beslutet kan då bli anklagad för oegentligheter.³³

Bo Rothstein har diskuterat olika byråkratimodeller utifrån frågan om organisationsform och effektivitet. Från ett weberskt perspektiv talar han om form- respektive målrationellitet. Byråkratin anses vara en formationsmodell som skapar legitimitet genom förutsägbarhet och opartiskhet. Som diskussionen ovan visade kan detta dock leda till att de yttersta målen för verksamheten inte nås, det vill säga, den är inte alltid målrationell. Han menar vidare att det utöver den ”legalbyråkratiska” modellen, som är den som är mest lik Webers idealtypsbyråkrati, också finns fem andra byråkratimodeller i dagens samhälle, varav två kan tänkas ha använts i olika utsträckning och kombinationer av den kommunala förvaltningen i upphandlingssammanhang under perioden som studeras här: den professionella och den politikerorienterade modellen.³⁴

Båda modellerna har för- och nackdelar. I den professionella modellen är tjänstemännen specialistutbildade och omfattas i regel också av ett professionellt etos i stil med läkareden.³⁵ Tillsammans antas det leda till ett kompetent såväl som etiskt beslutsfattande. Nackdelen med denna modell är att den kan leda till att förvaltningen uppfattas som alltför teknokratisk med brist på insyn och representativitet.

I den politikerorienterade modellen tar politiker aktiv del i den operativa verksamheten. Det kan leda till ökad demokratisk legitimitet men kan också leda till politisering av området eller att grupper med anknytning till politiska grupperingar gynnas.

Modellerna är idealtyper och förekommer i praktiken aldrig i ren form. I Rothsteins framställning är den legalbyråkratiska modellen formationsmodell men har svårt att hantera situationer som inte kan kodifieras på ett enkelt vis. De andra modellerna erbjuder olika sätt att hantera problemet och tillåter en högre grad av handlingsfrihet. Organisationsformen kan därmed göra att kostnaden för att använda sitt omdöme i stället för att förlita sig på förutsägbara regler antingen minskar eller ökar. I enlighet med Rothstein borde alla modeller förutom den legalbyråkratiska erbjuda bättre möjligheter till omdömesbaserat agerande i och med att de hämtar sin legitimitet från andra aspekter än formbundenhet.

³³ Kelman 1990.

³⁴ Rothstein 2011a, ss. 16–23.

³⁵ Professionsforskningen är omfattande och det finns många olika uppfattningar om hur professioner ska definieras och deras framväxt (och eventuella tillbakagång) tolkas, se t. ex. Stenlås 2009, kap. 2. Det är inte min avsikt att ge mig in i den diskussionen. Poängen här är att teknisk kompetens kan medge större möjligheter till omdömesbaserat agerande, något som diskuteras mer ingående i metodavsnittet.

Transaktionskostnadsproblemet inom offentlig sektor

Precis som inom den privata sektorn uppstår vid offentlig upphandling ett val mellan olika typer av incitament som medför olika typer av transaktionskostnader. Skillnaden mellan offentligt och privat ligger i att de har olika krav på sig. Med Lennart Lundquists terminologi kan vi säga att det privata företaget huvudsakligen omfattas av ett ekonomiskt etos medan den offentliga organisationen också omfattas av ett demokratiskt etos. Upphandlaren i en privat organisation har som primärt mål att maximera vinsten för företaget. Upphandlingsvalet består därför i att välja det alternativ som ger störst ekonomiskt värde till företaget. Aktörer inom offentlig sektor måste därutöver ta hänsyn till andra aspekter.

Man kan se det som att det offentligas transaktionskostnadsfunktion har fler komponenter än den privata sektorns. Utöver gemensamma transaktionskostnader som sök-, övervaknings- och förhandlingskostnader tillkommer i den offentliga sektorn vad som kan kallas för byråkratiska eller möjligtvis politiska kostnader. Kostnaden av att använda svagare incitament inom privat sektor består av att "agenten" inte har anledning att anstränga sig lika hårt. I vissa situationer vägs den kostnaden dock upp av vinsten av att slippa exempelvis segdragna förhandlingar. Inom offentlig sektor tillkommer andra kostnader. Det sätts ett större värde på transparens, likabehandling och ickediskriminering, men också på att upprätthålla en bild av att dessa värden följs. Svagare incitament medför att det är svårare att visa att så sker. Ju högre värde som läggs vid att både upprätthålla dessa värden, och att visa att dessa värden upprätthålls, desto högre behöver vinsten av att använda svaga incitament vara för att kunna motivera att de används, och tvärtom. Ju högre värde som läggs vid effektivitet i jämförelse med de andra värdena, desto mer lika blir transaktionskostnadsfunktionerna för offentlig och privat sektor.

Till ekvationen måste även förvaltningens organisationsform läggas. I diskussionen ovan om upphandlingens problematik framhävs att ekonomisk effektivitet fått stryka på foten till förmån för andra hänsyn. Intressant nog pekar Steve Kelman ut Sverige som en förebild för hur upphandlingen kan organiseras. Han skriver att det i Sverige inte är en enskild person som har ansvaret för upphandlingen utan i stället tas beslut i grupp. Det gör att det blir lättare att ta beslut som frångår tydliga kriterier som till exempel lägsta pris-principen som framstår som mer objektiva. Samtidigt finns det i detta ett visst skydd mot korruption eftersom de olika medlemmarna måste övertyga de andra medlemmarna om rimligheten i beslutet.³⁶ Utifrån diskussionen om förvaltningsmodeller är det också rimligt att förvänta sig att det innebär en lägre kostnad att använda svaga

³⁶ Kelman 1990, s. 92.

incitament inom professionella och politikerbaserade förvaltningar medan det borde innebära en högre kostnad i legalbyråkratiska förvaltningar.

Transaktionskostnaderna påverkas därutöver av den historiska kontexten.³⁷ Den offentliga sektorns utformning och organisering har betydelse likväl som branschstrukturen. Ofta finns dessutom olika institutioner som reglerar förhållandet mellan aktörer på en marknad och som har som specifikt syfte att påverka transaktionskostnaderna. Alla dessa faktorer har betydelse för hur upphandlingen sköts. Valet av upphandlingsreglering måste förstås i ljuset av vilka andra typer av institutioner som reglerar den offentliga sektorn och vilka andra typer av policyinstrument som används. Offentlig upphandling kan till exempel användas för att främja innovationer eller stödja vissa branscher, men det är inte de enda policyinstrument som kan användas i det syftet.³⁸ På samma sätt finns det andra sätt att hantera exempelvis risken för korruption än att ha strikta regler för hur upphandlingen skall gå till. Dessutom kan olika typer av institutionella arrangemang mer generellt göra att alternativkostnaderna för olika val ser olika ut.

De institutioner och strukturer som påverkar upphandlingen kan i sin tur påverkas av hur upphandlingen sköts, men också hur det uppfattas att upphandlingen sköts. Till följd av den offentliga sektorns storlek kan dess agerande påverka exempelvis den upphandlade branschen både genom att vissa typer av företag blir gynnade och genom att påverka vilken praxis som blir gällande inom sektorn. Det kan i sin tur över tid få betydelse för vilka valmöjligheter som står till buds i olika upphandlingssituationer. Om exempelvis projekten är så omfattande att bara stora företag har en chans att genomföra dem kan det leda till att det efter ett tag finns färre företag på marknaden och därmed mindre konkurrens i slutändan. På liknande vis kan erfarenheter av tidigare upphandlingar leda till att regelverket för den offentliga sektorn förändras. Om det finns en uppfattning om att tidigare regler har missbrukats så kommer det troligen leda till att reglerna skärps. Åt andra hållet kan för fyrkantiga regler leda till krav på uppluckring av regelverket. Upphandlingsbesluten har således betydelse både för den specifika transaktionen och för utvecklingen på sikt.

³⁷ Jmf. Rowlinson 1999, s. 29.

³⁸ McCrudden 2007; Westling 1991.

Metod

Fokus för avhandlingen är hur Uppsala kommun skötte sin byggupphandling och särskild vikt läggs vid avvägningen mellan processer och utfall där valet mellan olika typer av incitament spelar en central roll. Av den teoretiska genomgången framgår att vissa aspekter av den offentliga sektorn kan tänkas medföra att svaga incitament används i mindre utsträckning än vad som varit fallet om ekonomisk effektivitet var det huvudsakliga målet. Dessa aspekter som har att göra med regelstyrning och betoning på processuella mål sammanfattas i den här avhandlingen under begreppet formrationalitet. Som jag ser det måste begreppet syfta på ett helhetsintryck av en organisation och har att göra med möjligheterna att fatta omdömesbaserade beslut. Ju mer formrationell en organisation är desto mindre utrymme finns för omdömesbaserat beslutsfattande. De olika aspekterna är nära besläktade och överlappar också i flera fall. Rothstein förefaller exempelvis sätta ett likhetstecken mellan en legalbyråkratisk förvaltningsmodell, regelstyrning och betoning på processuella värden.

Jag menar dock att det inte med nödvändighet finns en korrespondens mellan dessa olika aspekter. I den här avhandlingen avses med förvaltningsmodell vilka aktörer det är som fattar beslut. I en legalbyråkratisk modell görs det av generalister, det vill säga tjänstemän utan någon teknisk utbildning. I den professionella modellen är det specialister som har specifik teknisk kompetens inom området, och i politikerorienterade modellen är det naturligtvis politiker. Modellen utgör den första delen av förvaltningens organisationsform. Den andra delen utgörs av hur ansvarsfördelningen ser ut, det vill säga om beslut fattas i grupp eller ej där delat beslutsfattande ökar möjligheterna att fatta omdömesbaserade beslut.

Varje organisation styrs av någon form av regler som kan vara olika detaljerade. Ju mer detaljerad styrning, desto mindre utrymme för omdömesbaserat beslutsfattande och därmed högre grad av formrationalitet. Det är dock inte så att en legalbyråkratisk modell med nödvändighet har mer detaljerad regelstyrning än en professionell modell har. Det går att tänka sig en modell där besluten tas av tekniska experter men där reglerna är så detaljerade att de i praktiken får svårt att utöva sitt professionella omdöme.

Med normsystem avses i vilken utsträckningen organisationen prioriterar utfall eller processuella värden och omfattar organisationens informella institutioner och övergripande värderingar. Det skulle till exempel gå att föreställa sig en politikerdominerad organisation med låg grad av detaljreglering som lägger stort värde vid processuella aspekter. De övergripande reglerna kan exempelvis stipulera att organisationen ska agera i enlighet med offentlighetsprincipen utan att specificera hur det ska göras. Om organisationens normsystem då betonar processer är det möjligt att starka incitament används även om det sker på bekostnad av ekonomisk

effektivitet. På liknande vis kan en detaljreglerad organisation ha flera olika regler som inte går att följa samtidigt eftersom de säger emot varandra. Organisationen som betonar utfall väljer då att följa de regler som leder till bäst utfall medan en organisation som betonar processuella värden gör tvärtom. Det kan till och med vara så att en organisation väljer att bryta mot reglerna för att de övergripande normerna betonar utfall och reglerna väsentligt försämrar utfallet (eller för att aktörerna inom organisationen skor sig på organisationens bekostnad, i vilket fall organisationen är korrumpierad).³⁹

Tabell 1. Karaktäristik för form- och målrationala organisationer

	Formrationalitet	Målrationalitet
Organisationsform		
<i>Modell</i>	Legalbyråkratisk	Professionell eller politikerorienterad
<i>Ansvarsfördelning</i>	Odelat beslutsfattande	Delat beslutsfattande
Grad av detaljreglering	Hög	Låg
Normsystem	Betoning på processuella värden	Betoning på utfall

Källor: Karaktäristiken är en sammanställning och utveckling av resonemangen i Rothstein 2011a; Kelman 1990; Anechiarico & Jacobs 1996.

En organisation är aldrig antingen form- eller målrational. Form- och målrationalitet ska ses som ändpunkter på en glidande skala. Aspekterna som listas i tabell 1 kan påverka möjligheten att fatta omdömesbaserade beslut och därmed också påverka i vilken grad en organisation bör bedömas som form- respektive målrational. I ju större utsträckning en organisation stämmer överens med karaktäristiken i den vänstra kolumnen, desto mer formrational kan den anses vara.

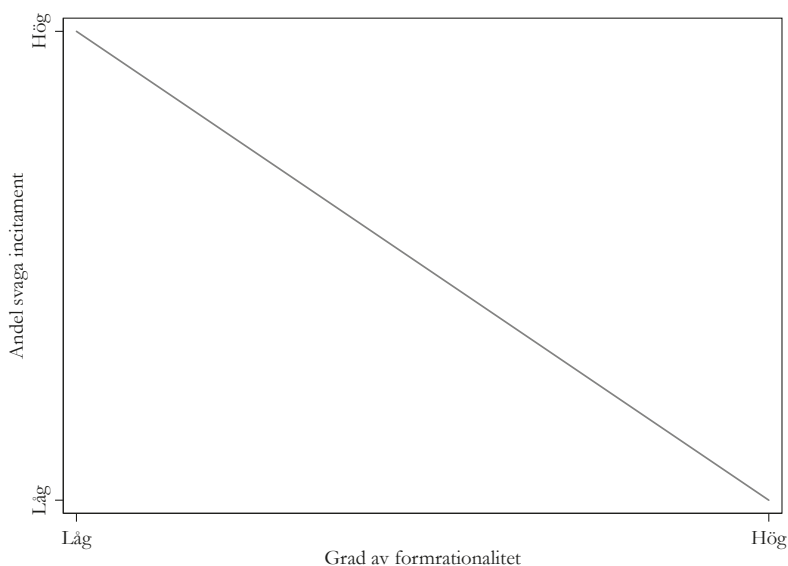
Graden av formrationalitet antas, allt annat lika, påverka hur upphandlingen bedrivs. En organisation som präglas av hög grad av formrationalitet antas använda omdömesbaserat beslutsfattande i mindre utsträckning än

³⁹ I vad som kommit att bli en klassiker argumenterar Lipsky 1980 för att policy i stor utsträckning formas av "street-level bureaucrats" genom de val de fattar vid implementeringen. Det går sällan att till punkt och pricka följa regler och ofta finns motsättningar som gör att byråkraterna själva måste värdera vad som är viktigast. Senare års forskning om fenomenet finns sammanfattat i bl.a. Meyers & Vorsanger 2007.

en organisation som präglas av hög grad av målrationalitet. Det innebär även att en högre grad av målrationalitet kan tänkas leda till att svaga incitament används i större utsträckning än i en organisation som präglas av hög formrationalitet, vilket visualiseras i diagram 1. Det är dock inte så att frånvaron av formrationalitet med nödvändighet innebär en hög grad av målrationalitet. En illafungerande och korrupt organisation kan knappast kallas vare sig mål- eller formrationell.

I diagram 1 visas relation mellan formrationalitet och andelen svaga incitament i upphandlingen. Ju högre grad av formrationalitet desto lägre andel svaga incitament. I diagrammet är relationen framställd som geometriskt avtagande. Poängen är dock inte att en viss nivå formrationalitet med nödvändighet förväntas korrespondera mot en viss andel svaga incitament. Det är således inte formen på linjen i grafen som är det viktiga utan riktningen. I stället för geometriskt skulle förhållandet kunna vara till exempel exponentiellt. Oavsett form återstår dock antagandet att en högre grad av formrationalitet förväntas leda till mindre andel svaga incitament, allt annat lika.

Diagram 1. Förhållandet mellan formrationalitet och användning av svaga incitament



Anmärkning: Figuren har utvecklats på basis av resonemangen i Rothstein 2011a; Kelman 1990; Anechiarico & Jacobs 1996.

De tre forskningsfrågorna är: hur agerade kommunen i relation till marknaden och företagen? Hur var den kommunala förvaltningen organiserad? Hur såg den institutionella och historiska kontext som upphandlingen ägde rum inom ut? Inom ramen för fråga ett och två ryms således

frågan om hur formrationell kommunens förvaltning var samt hur stor andel svaga incitament som användes. I och med att graden av formrationellitet inte bara åsyftar organisationsformen så innebär det dock att fråga ett innefattar både frågan om rationalitet och frågan om incitament.

Mer konkret är undersökningen upplagd på så sätt att först har frågan om typ av incitament undersökts. Det innebär att jag har kartlagt vilka typer av anbuds-förfaranden och kontrakt som använts. Öppet anbuds-förfarande och kontrakt med fast pris räknas som starka incitament medan direkt- eller förhandlingsupphandling räknas som svaga incitament. Därutöver finns mellanformer som selektivt anbuds-förfarande och olika typer av incitamentskontrakt.

Graden av formrationellitet kartläggs genom att organisationsformen studeras. Här undersöks vilken förvaltningsmodell som användes, det vill säga, vilka som var ansvariga för upphandlingen och tog beslut om hur anbud skulle infordras och väljas samt huruvida besluten togs i grupp. Graden av regelstyrning studeras genom att gå igenom regelsamlingar som kommunens förvaltning omfattades av utifrån graden av handlings-utrymme som reglerna medgav.

Förvaltningens normsystem studeras genom att undersöka i vilka sammanhang svaga incitament kunde användas, huruvida valet behövde legitimeras och hur det i så fall argumenterades för att de skulle användas eller inte användas samt förvaltningens agerande utöver val av incitament. I en formrationell organisation är processuella aspekter viktiga och borde därför vara av stor betydelse i diskussioner om hur upphandlingen sköts. Här undersöks i vilken utsträckning aspekter som offentlighetsprincipen och objektivitetsprincipen efterlevdes genom att granska hur sena och ändrade anbud hanterades, hur upphandlingen dokumenterades och om det gick att få tillgång till den informationen samt om förvaltningens agerande var konsekvent och förutsägbart.⁴⁰ Ju mer transparent, objektivt och förutsägbart förvaltningens agerande var, desto mer formrationell kan organisationen sägas ha varit. Därutöver undersöks om några företag gynnades. Det är till exempel möjligt att använda sig av svaga incitament och samtidigt värna konkurrens och objektivitet genom att se till att använda sig av flera olika företag. Om det däremot framkommer att ett eller några företag förefaller ha gynnats på något sätt så kan man dra slutsatsen att sådana hänsyn var mindre viktiga.

Här är det viktigt att poängtera att jag bara undersöker om förvaltningen kan sägas ha varit formrationell. Ett negativt svar på den frågan innebär *inte* att förvaltningen med nödvändighet var målrationell. En

⁴⁰ Med begreppet "objektivitetsprincipen" syftas på regeringsformens krav på förvaltningen att "iaktta saklighet och opartiskhet", RF 1 kap. 9 §. I avhandlingen kommer begreppet "objektivitet" användas som ett samlingsbegrepp för saklighet och opartiskhet.

avsaknad av hänsyn till processuella aspekter kan bero på en mångfald orsaker där målrationalitet ingår, men även korrupktion, inkompetens, lättja och så vidare.⁴¹

Det är dock inte bara organisationstypen som är av betydelse för valet av incitament. Lika viktigt torde organisationens egna erfarenheter av upphandling vara. Utifrån transaktionskostnadsteoretiska överväganden är en specifik typ av konflikter av störst intresse, nämligen de som har att göra med ändringar av specifikationer och *ex post*-förhandlingar. Alla sådana situationer har därför noterats tillsammans med vilken typ av konflikter det gällde och hur de hanterades vid genomläsningen av protokollen. Om det ofta uppstod konflikter som hade att göra med *ex post*-förhandlingar innebär det att det är troligt att förvaltningen använde starka incitament i större utsträckning än den gjort om den inte känt sig begränsad av processuella överväganden. Likaledes borde avsaknaden av dyrbara *ex post*-förhandlingar leda till att en målrational organisation i mindre utsträckning drar sig för att använda starka incitament.

Utöver att undersöka formrationalitet och upphandlingsformer har samtliga bevarade uppgifter om anslag och slutgiltiga kostnader för de olika projekten sammanställts för att kunna beräkna kostnadsöverskridandena. Förutom att vara intressanta i sig kan kostnadsöverskridandena användas som en indikation på i vilken utsträckning upphandlingen skedde inom de ramar stadsfullmäktige satte upp. Det blir ett mått på hur väl principalens och agentens målsättningar stämde överens, men också i någon mån ett mått på hur väl upphandlingen fungerade. Det är inte ett perfekt mått, men det är ett av få som går att samla in och jämföra konsekvent över längre tid.

Slutligen är den institutionella och strukturella kontexten av betydelse. Den innefattar lagar, förordningar och regler som påverkade hur upphandlingen sköttes. Lagarna satte ramar för hur kommunerna kunde bedriva sin upphandling och för hur aktörerna inom förvaltningen kunde agera i enskilda fall. Förordningar som inte var tvingande kunde dessutom fungera normerande och som stöd för förvaltningen om det fanns

⁴¹ Det skulle gå att argumentera för att svaret på frågan om valet av incitament i sig svarar på huruvida förvaltningen var form- eller målrational. Det finns dock fler aspekter än förvaltningens organisation som kan påverka valet av upphandling. Dessutom är det inte så att det går att sätta en gräns för hur stor andel av projekten som behöver upphandlas med starka incitament för att agerandet ska klassas som ekonomiskt rationellt. Ett sätt att komma åt problemet skulle kunna vara att jämföra offentliga och privata beställares andelar av svaga incitament och att anta att skillnaden kan förklaras av organisationstyp. Den privata sektorns andel av svaga incitament behöver inte antas vara "optimal". Däremot är det rimligt att tro att det inte borde finnas några systematiska skillnader mellan privata och offentliga beställare om de styrdes av samma typ av rationalitet. För större delen av undersökningsperioden går det dock inte att hitta statistik över vilken typ av incitament som användes inom privat sektor vilket gör att andelen svaga incitament i sig inte nödvändigtvis kan användas för att säga något om graden formrationalitet.

osäkerhet kring olika situationer. Till detta kommer utvecklingen av byggsektorn som är av betydelse för vilka handlingsvägar som ansågs vara rimliga eller nödvändiga. Valet av upphandlingsmekanismer kan tänkas ha influerats av marknadsstrukturen samtidigt som det är av intresse att se hur många av företagen som försökte vinna och vann kontrakt. Dessutom kan det ha funnits institutionella lösningar inom sektorn som gjorde det lättare eller svårare att använda olika typer av incitament.

En annan aspekt av den historiska kontexten är vilka förväntningar på och föreställningar om upphandlingen som fanns. Diskussionen kan röra sig på en lokal nivå men fördes i praktiken mestadels på nationell nivå. Den tidigare forskningen har redan kartlagt en stor del av debatten i den mån den varit av relevans för bostadspolitiken. Den informationen kombineras med information från tidningar, tidskrifter och offentliga utredningar. Den här delen av undersökningen syftar till att identifiera de viktigaste uppfattningarna som fanns om hur upphandlingen fungerade och hur den förväntades fungera men är inte tänkt att vara uttömmande. En anledning till att göra detta är för att det är ovanligt med normativa och diagnostiserande utsagor i källor på lokal nivå men också för att det på så sätt går att få en uppfattning om upphandlingen i Uppsala skilde sig mycket från den i övriga delar av landet. Genom att ställa upphandlingspraktiken på den kommunala nivån i kontrast mot debatten som fördes om upphandlingen i kombination med branschstrukturen går det att få en tydligare uppfattning av vilka problembilder aktörerna hade och vilka mål de försökte uppnå, vilket kan bidra till att förstå varför olika upphandlingsmetoder användes.

Undersökningen skiljer sig i sitt upplägg från de flesta studier som försökt mäta olika aspekter av "institutionell kvalitet" i och med att det empiriska materialet består av protokoll som direkt behandlar verksamheten. Rothstein & Teorell försöker mäta den svenska övergången från vad de menar var en korrupt och patrimonieell till weberiansk, "ren" och professionell förvaltning under 1800-talet genom att mäta antalet och typen av korruptionsärenden som behandlades i Nedre justitierevisionen och Högsta domstolen.⁴² På liknande vis använder Hood & Dixon formella klagomål till ombudsmän och överklaganden av myndighetsbeslut som en indikator på huruvida NPM har lett till mindre hänsyn till vad de kallar "the rule-of-law aspect of government".⁴³

Även om den typen av metod har flera fördelar, till exempel att den är oberoende av förvaltningsgren och är mer eller mindre konsistent över tid, dras den ändå med vissa problem. Framför allt blir resultatet beroende av anmälningsbenägenhet och hur stor risken var för att oegentligheter skulle

⁴² Teorell & Rothstein 2015.

⁴³ Hood & Dixon 2015, s. 110.

uppdagas under olika tidsperioder, något som kan ha förändrats över tid. Det innebär att det inte är säkert att det som studeras är förvaltningens agerande utan någonting annat. I den här avhandlingen mäts inte anmälda ärenden utan i stället studeras förvaltningens faktiska agerande så som det kommer till uttryck i protokollen. Således inkluderas även beteenden som kanske under en viss period ansågs vara acceptabla men som under senare perioder kommit att ses som tvivelaktiga samt i någon mån även sådant beteende som även då ansågs vara felaktigt men som inte anmäldes. Det finns naturligtvis även problem med den här metoden. Korruption kommer till exempel vara underrepresenterat och i en informell förvaltning kommer mycket av förvaltningens arbete inte att protokollföras. Däremot blir resultaten inte beroende av anmälningsbenägenhet och det går också att komma åt den typen av agerande som går emot vissa principer men som aktörerna själva kanske inte såg som problematiska, alternativt inte tillräckligt problematiska för att behöva anmälas.

Tidigare forskning

I det här avsnittet vänds blicken mot den svenska historiska forskning som har kopplingar till offentlig sektor och byggande. Forskningen har delats upp i två områden. Det första behandlar den svenska förvaltningens utveckling och det andra det offentliga förhållande till byggsektorn och utvecklingen av byggnadsväsendet under perioden. Genomgången visar att det finns en uppfattning om att den statliga förvaltningen blev mindre styrd av processuella principer och att utfallet blev viktigare samtidigt som det är oklart hur utvecklingen såg ut på kommunal nivå. Kommunerna expanderade och professionaliserades men i fråga om dem finns inga tydliga resultat som visar att processer eller formrationalitet blev mindre viktigt. Byggsektorns utveckling gick från små hantverksmässiga företag till industrialiserade jätteföretag. Nya relationer mellan beställare och entreprenörer utvecklades, bland annat till följd av den statliga politiken. Vilka konsekvenser det fick för den kommunala upphandlingen är dock oklart.

Den svenska förvaltningens utveckling

Forskningen om den offentliga förvaltningen i Sverige delas här upp i två delar. Den första handlar huvudsakligen om den statliga förvaltningen men uttalar sig ofta om ”den svenska förvaltningen”, vilket också kan inkludera kommunerna. Den andra delen handlar explicit om kommunerna. Till skillnad från forskningen om den statliga förvaltningen uttalar

sig den kommunalhistoriska forskningen i mindre utsträckning om den längre utvecklingen och avvägningen mellan process och utfall.

Den övergripande utvecklingen

Rolf Å. Gustafsson skriver i sin bok om staten som arbetsgivare att forskningen om den statliga förvaltningens långsiktiga utveckling är mer eller mindre obefintlig.⁴⁴ De verk som finns tenderar att behandla kortare tidsperioder och lägger ofta fokus antingen på institutionella eller ideologiska förhållanden. Enligt Gunnar Heckscher var "[v]id 1800-talets början [...] svensk statsförvaltning i själva verket ganska försumpad".⁴⁵ Då det inte är 1800-talets förvaltning som är ämnet för hans undersökning är utlåtandet inte baserat på någon detaljerad empiri. Han får dock medhåll av Bo Rothstein som menar att förvaltningen genomgick en grundlig omvandling under 1800-talet. Han har framfört idén om vad han kallar en "big bang" på förvaltningsområdet under 1800-talet. En stor rad reformer genomfördes som innebar en övergång från en "partikulär" eller "feodal" förvaltning till en "byråkratisk" eller "universell".⁴⁶

Olof Petersson och Donald Söderlind diskuterar i sin lärobok i förvaltningspolitik olika doktriner. Den första doktrinen de behandlar benämner de som "den lagstyrda förvaltningen", alternativt den offentligrättsliga eller juridiska. Tjänstemännens uppgift i denna modell är att uttolka lagen: "Det är lagen, inte den härskande politikern som är tjänstemannens herre."⁴⁷ Ett viktigt inslag i den regelstyrda förvaltningen är självständiga myndigheter. Syftet med ett sådant system är rättssäkerhet och ledorden är "förutsägbarhet, objektivitet och likabehandling". Andra viktiga inslag är "legalitetsprincipen [...], kollegiala beslutsformer, jävsregler, [...] beslutsmotivering [och] offentlig insyn".⁴⁸ Den lagstyrda förvaltningens ideal kom att utmanas under loppet av 1900-talet. Den nya doktrinen benämner de den "folkstyrda förvaltningen". I stället för att vara

⁴⁴ Gustafsson 2016, s. 30. Granholm 2013 utgör ett undantag, men har i likhet med Gustafsson ett fokus ämbets- och tjänstemän. De har båda gemensamt att det har ett större fokus på formella institutioner som anställningsvillkor och ersättningsformer och inte så mycket på exempelvis beslutsfattande eller ämbets- och tjänstemännens agerande.

⁴⁵ Heckscher 1958, s. 26.

⁴⁶ Rothstein 1998; 2011b. Karakteriseringen är baserad på Webers byråkratiserings-teori. Se också t. ex. Torstendahl 1989. Bågenholm 2017 menar dock att korruptionsproblemet under förra hälften av 1800-talet är kraftigt överdrivet och även Premfors 1999, s. 31 menar att "genombrottsperioden" inträffade tidigare än vad Rothstein vill medge och anser att 1809 års regeringsform ledde till att "de weberska dragen" av förvaltningen stärktes.

⁴⁷ Söderlind & Petersson 1988, s. 25.

⁴⁸ Söderlind & Petersson 1988, s. 24.

laguttolkare är förvaltningen i den varianten snarare ”ett redskap, vilket har till uppgift att förverkliga medborgarnas behov och önskemål”.⁴⁹

Samtidigt menar de att de skedde en förskjutning i ideal till fördel för effektivitetsaspekter. De åberopar Gunnar Heckscher som stöd när de konstaterar att ”det traditionella rättssäkerhetskriteriet [fick] ökad konkurrens av effektivitetsaspekter” under 1950-talet.⁵⁰ Ett annat sätt att karaktärisera det är att det skedde en förskjutning från betoning på process till utfall.

Socialdemokraterna spelade en viktig roll i den förskjutning som identifierats. I Bo Rothsteins avhandling studeras hur Socialdemokraterna gick tillväga för att implementera sin politik. Den mer interventionistiska socialdemokratiska politiken ansågs kräva en högre grad av initiativkraft från, och handlingsfrihet för, tjänstemännen. För att förverkliga till exempel den aktiva arbetsmarknadspolitikens krävdes något mer än bara strikt regel tillämpning: ”I stället för precis regelstyrning av verksamheten utformades styrningen genom informella kontakter”.⁵¹

I många avseenden framstår det som att de ideal som varit rådande under den offentlighetsrättsliga doktrinen period nu kommit att, om inte ersättas så åtminstone betonas svagare. Vid tillsättning av tjänstemän ville Socialdemokraterna exempelvis gå ifrån krav på ”formell kompetens” och i stället betonades andra typer av erfarenheter. Bedömningen av de sökandes meriter blev därmed också i större utsträckning beroende av subjektiva värderingar.⁵² Det ska framhållas att det inte var fråga om någon revolution av förvaltningen där alla gamla principer och alla gamla tjänstemän kastades ut. Enligt Rothstein genomfördes exempelvis detta i större utsträckning på arbetsmarknadspolitikens område än inom skolförvaltningen där gamla strukturer och organisationer i större utsträckning levde kvar.⁵³

Idealet om den folkstyrda förvaltningen har dock inte ersatt den om den lagstyrda förvaltningen utan de har snarare kommit att figurera sida vid sida. Söderlind och Petersson menade till exempel när de skrev sin bok år 1988 att ”[f]ormbundenhet i det administrativa förfarandet, kraven på allsidig utredning, kommunikation med parterna, offentlighetsprincipen och besvärsinstitutet är karaktäristika i svenskt offentligt liv”.⁵⁴

⁴⁹ Söderlind & Petersson 1988, s. 25. Nilsson 1999, s. 133 menar att det var en process som redan påbörjats i slutet av 1800-talet i och med ”uppluckringen” av tjänstemännens oavsärtlighet. Nilsson menar att det skedde till följd av ökade krav på ”styrbarhet” från en ”interventionistisk statsapparat som på sikt underminerar den klassiska rättsstaten”.

⁵⁰ Söderlind & Petersson 1988, s. 332.

⁵¹ Rothstein 1986, s. 138.

⁵² Rothstein 1986, s. 138.

⁵³ Rothstein 1986, kap. 8.

⁵⁴ Söderlind & Petersson 1988, s. 34.

Kommunerna

Diskussionen har hittills mestadels handlat om den statliga förvaltningsapparaten. I det här avsnittet behandlas forskningen om den kommunala utvecklingen i och med att det finns vissa viktiga skillnader mellan den statliga och den kommunala förvaltningen.

I någon mening kan man säga att kommunerna utgör en del av den statliga förvaltningen. Samtidigt har vi i Sverige kommunalt självstyre. Kommunforskningen har ofta fokuserat på denna potentiella motsättning och vad den kommunala självstyrelsen egentligen inneburit, eller mer utvidgat, vilket handlingsutrymme eller vilken handlingsfrihet kommunerna haft.⁵⁵ En annan infallsvinkel rör vad som ibland kallas för politikens input-sida, det vill säga hur politiken blir till. Till detta kan räknas såväl ”politisk kultur” som de institutionella och organisatoriska förutsättningarna för politiken.⁵⁶

Inom dessa inriktningar lyfts olika typer av avvägningsproblem fram. Självstyrelselitteraturen handlar till stor del om avvägningen mellan självstyre och jämlikhet. Idealet om kommunalt självstyre innebär att det med stor sannolikhet uppstår skillnader mellan olika kommuner vilket betyder att det inte är säkert att går att garantera en jämlik välfärd. Den institutionella och organisatoriska litteraturen fokuserar i stället ofta på kommunindelingsreformerna där avvägningen mellan effektivitet och lokal demokrati och medborgarinflytande lyfts fram. Det är dock ingen som systematiskt studerat avvägningen mellan resultat- och processorienterade mål. Vissa av resultaten från tidigare forskning, och då kanske framför allt sådant som inte stått i fokus för undersökningarna utan har noterats i förbifarten eller tagits som en utgångspunkt, har dock relevans för avhandlingen.

Till att börja med har Söderlind och Petersson gjort en övergripande sammanfattning av den kommunala utvecklingen. De identifierar fyra olika processer som delvis är kronologiska men där det också finns en hög grad av tidsmässig överlappning.⁵⁷ Den första trenden är den kommunala expansionen. Kommunerna har kommit att utföra allt fler typer av uppgifter och kommunernas inkomster och utgifter har ökat såväl realt som relativt i förhållande till BNP och de totala offentliga utgifterna.⁵⁸

Den andra trenden är partipolitiseringen. I kommunernas ungdom dominerade en ”apolitisk” kultur. Det dröjde innan vallistorna baserades på partitillhörighet och duglighet ansågs vara det viktigaste attributet, inte

⁵⁵ Bokholm 1995; Hjelmqvist 1994; Tropp 1999.

⁵⁶ Se t.ex. Wängmar 2003.

⁵⁷ Söderlind & Petersson 1988, s. 104–105.

⁵⁸ För den offentliga sektorns expansion se t.ex. Höök 1962; Tarschys 1978; Murray 1981.

ideologisk hemvist.⁵⁹ Utvecklingen var dessutom ojämnt spridd över landet. I städerna skedde partipolitiseringen tidigare medan det på landsbygden på sina håll kunde dröja in på 1970-talet.⁶⁰

Trend tre är professionaliseringen av kommunerna. Även den började först i städerna och spred sig långsamt till landskommunerna. Det rör sig här både om ett ökat inslag av anställda tjänstemän och av avlönade politiker, så kallade kommunalråd. Kommunalråden inrättades som ett svar på den ökade byråkratiseringen av förvaltningen. Då de kommunala åtagandena blev allt mer omfattande uppfattades det som att makten över politiken i allt större utsträckning hamnade hos tjänstemännen eftersom oarvoderade politiker inte hade möjlighet att sätta sig in i den ökande mängden mer komplicerade ärenden som behandlades.⁶¹

Slutligen uppstod under efterkrigstiden ett ökat organisationsinflytande. Brukare fick mer att säga till om och fackliga organisationer fick mer makt över arbetsrelaterade frågor, vilket de kallar en ”sammanflätning mellan offentligt och privat” eller ”korporatism”.⁶²

Kommunernas förvaltning skiljer sig och har skiljt sig från den statliga förvaltningen på flera sätt. Där det på statlig nivå setts som värdefullt med armlängds avstånd mellan myndigheter och regering har det på den kommunala nivån tvärt om länge setts som en fördel att politikerna också själva var aktiva i förvaltningen. Särskilt på landsbygden fanns långt in på 1900-talet knappast några tjänstemän alls och det rådde således en fullständig lekmannaförvaltning. Det här sågs som viktigt inte minst i utredningen som låg till grund för inrättandet av de nya kommunerna 1862. Den kommunala förvaltningen sågs som motsatsen till den statliga byråkratin, och det i positiv bemärkelse. Den kommunala förvaltningen sågs ha karaktäriserats ”av smidighet, anpassningsförmåga och kompetens i fråga om lokala och ’praktiska’ förhållanden” i stället för regelkrångel och centralstyrning.⁶³

Den kommunala verksamheten under 1800-talet och första halvan av 1900-talet har av Ulla Ekström von Essen beskrivits som präglad av ”sparsamhet, att alltid söka hålla skatten nere, snåla på fattigvård, över huvud taget göra så lite som möjligt”.⁶⁴ Kjell Östberg har i stället hävdade att kommunerna i slutet på 1800-talet inte karaktäriserades av ”sparsamhet med offentliga medel” eftersom man byggde hamnar, gator, avlopp och en hel del annan infrastruktur. Han skriver också att det var ”vänstern” som kritiserade utgifterna eftersom de inte ville skuldsätta kommunen och för

⁵⁹ Strömberg 2002; Östberg 1996.

⁶⁰ Strömberg 2002, s. 188.

⁶¹ Åberg 1995, s. 64 förlägger tillväxten av kommunal byråkrati och kompetens till ”främst efter 1920-talet.”

⁶² Söderlind & Petersson 1988, s. 105.

⁶³ Andersson 1973, s. 203.

⁶⁴ Ekström von Essen 2003, s. 13.

att privata och offentliga intressen sammanblandades ”när näringslivets ledande män dominerade det kommunala livet”. Det som kan framstå som två inkompatibla utlåtanden är dock vid närmare granskning i stor utsträckning olika sidor av samma mynt, men också en något selektiv läsning från Östbergs sida. Att söka hålla nere skatten och snåla på fattigvård är faktiskt precis vad de näringslivets män som Östberg haft som underlag för sin bedömning gjorde. Han lutar sig på en passage i boken om Helsingborgs stads historia där det framgår att socialdemokrater och frisinnade mycket riktigt var motståndare till att investera i ”åtaganden till fromma för handel och industri”.⁶⁵ Däremot var de inte emot att spendera pengarna över huvud taget. Tvärtom ville de i stället lägga dem på fattigvård. Anledningen till att näringslivets företrädare var beredda att låna till investeringar var för att de med goda skäl kunde räkna med att investeringen i slutändan skulle betala sig. Den största investeringsposten verkar ha varit hamnen, som förutom att vara viktig för näringslivet också i stort sett alltid gick med vinst. En annan investering var elverket, som också gick med vinst.⁶⁶

Gemensamt för de flesta av investeringarna var alltså att de var avgiftsfinansierade och inte i praktiken skattefinansierade. Det gick således utmärkt att kombinera höga nivåer av investeringar med ”sparsamhet” och försök att ”alltid hålla skatten nere” och ”snåla på fattigvård”. Östberg har förvisso rätt i att man knappast kan tala om någon nattväktarstat. Däremot är det kanske att gå för långt att, utifrån det underlag han åberopar, påstå att det inte ”anbefalldes[s] sparsamhet med offentliga utgifter” och det är väl kanske inte heller helt korrekt att karaktärisera ”vänstern” som mer sparsamma, även om de använde skuldsättningsnivån som argument för att inte investera ytterligare i vissa typer av anläggningar.⁶⁷

Carl Erik Bergold, som har skrivit om Uppsala kring år 1900, avger ett liknande omdöme som Ekström von Essen och som också i stort stämmer överens med beskrivningen av Helsingborg. Han konstaterar att ”den nya borgarklassen betraktade staden som ett privat företag präglad av en ständig strävan efter effektivitet och god förräntning samt med en patriarkalisk attityd till de övriga stadsinnevärnarna”.⁶⁸

Kommunerna anses, precis som den statliga förvaltningen, ha förändrats runt mitten av seklet. Ekström von Essen menar att välfärdsstatens utbyggnad ledde till en omvandling av kommunerna, och ”[g]amla traditionella, som man sade ’föråldrade’, kommunalman-

⁶⁵ Lövgren 1992, s. 102.

⁶⁶ Lövgren 1992, s. 271–272.

⁶⁷ Östberg 1996, s. 11.

⁶⁸ Bergold 1985, s. 34.

dygder [...] kom nu att ersättas med nya dygder, grundade i synen på kommunen som en dynamisk arena där det goda och rättvisa samhället skulle formas”.⁶⁹

Bo Gustafsson beskriver den kommunala utvecklingen efter andra världskriget som en ”tyst revolution”. Den socialdemokratiska politiken skulle genomföras inte bara med hjälp av nyinrättade myndigheter, utan också genom kommunerna. Efterkrigstidens kommunreformer var ett led i genomförandet av den politiken. De gamla kommunala indelningarna gjorde att de administrativa enheterna var för små och för att kunna klara av de ökade kraven krävdes således att systemet reformerades. Enligt Gustafsson ledde storkommunreformen till ”specialisering, rationalisering och utvidgning” för den kommunala förvaltningen.⁷⁰ En iakttagelse han gör är att det till följd av den starka betoningen på expansion som fördes från regeringens håll inte fanns några incitament för tjänstemännen att ”lägga ned några större ansträngningar på att fingranska planer och överväga alternativ”. I stället, menar han, kunde det vara fördelaktigt att i anslagsaskanden ta i lite extra för att skapa ”reserver”.⁷¹

I takt med urbaniseringen och den offentliga sektorns större anspråk skedde en minskning av antalet kommuner vilka i stället ökade i storlek. Vissa argument som åberopades till stöd för reformerna gick ut på att öka kommunernas kapacitet och möjligheter att utföra vissa uppgifter, vilket skulle kunna sägas vara en slags funktionell rationalitet. Samtidigt fanns en oro för att lekmannastyret som präglade de flesta kommuner skulle bli lidande, att kommuninvånarna skulle komma längre från de styrande samt att det skulle uppstå tjänstemannavälde; det fanns en oro för att demokrativärden skulle komma på skam.⁷² Man kan också se sammanslagningarna som en ökad decentralisering och förstärkning av den kommunala kompetensen i stället för som en centralisering. Argumentet går ut på att i frånvaro av dessa reformer hade uppgifterna förmodligen hamnat på staten eller större regioner i stället. Förändringarna kan således tolkas som grundade antingen i demokrativärden eller ekonomivärden eller både och.⁷³

Ove Petterssons avhandling om vägväsendets förvaltning är också intressant i sammanhanget. Vägväsendet gick från att i slutet av 1800-talet vara ett decentraliserat system där de så kallade vägkommunerna hade det huvudsakliga ansvaret för vägarna till ett centraliserat system under efterkrigsåren med starkt statligt inflytande för att därefter, från slutet av

⁶⁹ Ekström von Essen 2003, s. 13.

⁷⁰ Gustafsson 1988, s. 48; se också t.ex. Wångmar 2003.

⁷¹ Gustafsson 1988, s. 55.

⁷² Wångmar 2003, s. 24.

⁷³ Wångmar 2003, s. 19; se också Strömberg 2002.

1960-talet, bli mer av ett blandsystem där både stat och kommun var viktiga aktörer. Pettersson menar att utvecklingen ackompanjerades av en förändring i handlägningspraxis. Under den första och sista perioden ska administrationen ha präglats av informella rutiner medan den centraliserade mellanperioden var mer formell.⁷⁴

I och med att han undersöker vägväsendet försvåras jämförelser med andra undersökningar eftersom det statliga och lokala inflytandet skiftade under perioden. Den perioden som Petterssons identifierar som den ”formella”, det vill säga efterkrigsåren, har i andra undersökningar identifierats som en tid då processuella överväganden blev mindre viktiga. Förändringarna verkar sammanfalla med ett skifte i hur stort inflytande kommunerna hade i processen. Den identifierade utvecklingen kan således möjligen ha mer att göra med kompositionseffekter än trendförändringar. Det betyder att i teorin skulle den lokala förvaltningen och den statliga förvaltningen ha kunnat vara oföränderliga över hela tidsperioden – den statliga formell och den lokala informell – och skillnaderna i ärendehantering inom vägväsendet under olika tidsperioder skulle i så fall kunna bero på vilken nivå som var ansvarig.

Ett annat problem med jämförelsen över tid är att han använder olika typer av material för att undersöka olika perioder. För perioden efter 1960 visar han på ett övertygande sätt att stora delar av arbetet skedde via informella möten och beslut på ett sätt som gör att den föreskrivna ärendegången kringgicks. För mittperioden finns dock ingen genomgång av den faktiska ärendehanteringens utan han konstaterar att det skedde en centralisering och att besluten baserades på ”intuition och erfarenhet i kombination med kvantitativa data” där kvantitativa data representerar ”formell administration”.⁷⁵ Bedömningen är dock baserad på artiklar i branschtidskrifter samt offentliga utredningar och handlar i praktiken mestadels om organisatoriska förändringar och arbetsredskap. Huruvida förvaltningen följde föreskrivna handlägningsrutiner eller inte framgår inte och någon sammanhållen bedömning av graden av formalism är därför egentligen inte möjlig att göra. Det vi med säkerhet kan ta med oss från Petterssons undersökning är att ärendehanteringens från 1960-talet var av informell natur och det hängde också samman med att det kommunala inflytandet var relativt stort.

Det ligger också i linje med en undersökning av Björn Tropp som identifierar ”en uttrycklig vilja till avbyråkratisering och decentralisering” i offentliga utredningar som behandlade kommunerna under efterkrigs-

⁷⁴ Pettersson 1988.

⁷⁵ Pettersson 1988, kap. 3. Citat på s. 60.

tiden.⁷⁶ Även Bertil Egerö har i sin granskning av efterkrigstidens Örebro kommit till liknande resultat. Han menar att beslutsgången inom förvaltningen var kort och föga transparent: ”Det synes oss, som om det saknades något av den kommunala demokratin i handläggningen av dessa frågor” nämligen ”insyn och grundlig redovisning av fastighetsärenden”.⁷⁷ Stadens fullmäktige och drätselkammare hade således mycket liten inblick i de fastighetsaffärer som genomfördes av stadens starke man tillsammans med fastighetsdirektören.

Sammanfattande diskussion

I forskningsläget om den svenska förvaltningen går det således att identifiera två huvudsakliga utvecklingslinjer. Den första gäller förvaltningen i stort men har i praktiken fokuserat i huvudsak på den statliga förvaltningen. I slutet av 1800-talet och början av 1900-talet ska den statliga förvaltningen ha liknat den weberska idealtypen av byråkrati och det fanns ett ideal om en ”lagstyrd” förvaltning. Det idealet började dock utmanas av det om den folkstyrda förvaltningen någon gång kring mitten av 1900-talet. Utfallet fick större betydelse på bekostnad av processuella aspekter.

Den andra handlar mer explicit om den kommunala förvaltningen. Fokus har bland annat lagts vid övergången från lekmannastyre till en professionell förvaltning. Den processen tog olika lång tid i olika kommuner, men kan sägas ha påbörjats under första halvan av 1900-talet och slog igenom på bred front framför allt i och med den offentliga sektorns utbyggnad efter andra världskriget. Förändringen hänger således intimt samman med den mer generella utvecklingen och skulle också kunna sägas vara en konsekvens av den.

Medan det förefaller råda samstämmighet kring att processuella aspekter blev mindre viktiga i relation till effektivitetskriterier för den statliga förvaltningen är det mer osäkert på den kommunala nivån. Övergången till den professionella och specialiserade förvaltningen sammanföll visserligen enligt forskningen med en minskad betoning på sparsamhet. Frågan är dock om det även här går att prata om en tillbakagång för legalbyråkratiska värden? Storkommunsreformen har av flera betraktats som ett uttryck för att effektivitet blev viktigare. Det torde dock ha haft störst betydelse för små landskommuner och inte inneburit någon större förändring för städer.

Den forskning som finns om kommunerna har dock sällan undersökt i vilken utsträckning de förändringar de tycker sig ha identifierat också slagit igenom i hur förvaltningen faktiskt fungerade. Ekström von Essens

⁷⁶ Tropp 1999, s. 60.

⁷⁷ Egerö 1979, s. 53–54.

undersökning är idéhistorisk och bidrar med mycket värdefull information om uppfattningar om vad kommunerna borde vara. Den säger mindre om hur dessa ideal slog igenom i verksamheten och den har ett fokus på socialdemokratiska idéer vilket även det gör att giltigheten för kommunerna mer allmänt minskar.

Andra studier lägger i stället större vikt antingen vid organisatoriska förändringar eller hur väl kommunerna lyckades genomföra sin politik, alternativt vilket handlingsutrymme de hade i förhållande till staten. I dessa finns ofta uttalanden om exempelvis effektivitet, men de fungerar mestadels som en förklaringsvariabel alternativt en anmärkning i förbifarten, vilket Bo Gustafssons ovan nämnda undersökning är ett exempel på. Ofta är avvägningen mellan olika mål inte föremål för systematiska studier. När problematiken får mer utrymme, som i studier av exempelvis kommunsammanslagningar, studeras i regel inte hur förändringarna påverkade den löpande verksamheten. Inte ens Bertil Egerö, som gjort en av de mest ingående studierna av den kommunala förvaltningen, har företagit någon systematisk undersökning av ärendehantering. Hans omdöme baserar sig i stället huvudsakligen på diskussioner om förvaltningen, vilket gör det svårt att uttala sig om hur utbrett problemet var och i vilken utsträckning det kan ha överdrivits i exempelvis politiska syften.

Slutligen kan konstateras att ett flertal undersökningar har behandlat olika statliga myndigheter och hur förvaltningen har fungerat. Forskningen om kommunerna har dock framför allt fokuserat på politiken, vilka uppgifter kommunerna haft, relationen mellan stat och kommun samt organisatoriska förändringar. Betydligt mindre uppmärksamhet har riktats mot *hur* förvaltningen fungerat och efter vilka principer, förutom mer allmänt hållna omdömen som att de karaktäriserades av lekmanförvaltning eller att byråkratin ökade och professionaliserades.

Forskningen har på ett mer övergripande plan tecknat en ganska utförlig bild av den kommunala utvecklingen. Trender som politisering, byråkratisering och ”rationalisering” har behandlats såväl som debatten om omvandlingen. Vissa lokalstudier ger god inblick i hur olika politikområden implementerades. Vi vet också att den ökade byråkratiseringen och de större kommunenheterna ledde till ganska stora förändringar för många kommuner. Däremot är det oklart vad det i praktiken innebar för prioriteringen mellan processer och utfall. Söderlind och Petersson skriver att den svenska ”offentliga sektorns grundläggande principer [är] rättvisa, rättssäkerhet och insyn”.⁷⁸ Tadelis et al menar att sådana krav i USA lett till att upphandlingen bedrivs efter ekonomiskt ineffektiva linjer. Det finns samtidigt en uppfattning om att effektivitet har getts större vikt i den svenska kontexten, vilket skulle kunna innebära att utvecklingen gick åt

⁷⁸ Söderlind & Petersson 1988, s. 34.

motsatt håll i Sverige. Därutöver har den kommunala utvecklingen karaktäriserats av en övergång från små lekmanstyrda förvaltningar till stora byråkratier, något som skulle kunna tänkas ha lett till mer formalism och regelstyrning.

Det offentliga och byggandet

Mängden historisk forskning där upphandling i någon form är undersökningsföremål är knapphändig, framför allt i svensk kontext.⁷⁹ Däremot finns en hel del forskning som antingen berör upphandlingsfrågor inom ramen för exempelvis bostadspolitik eller som är relevant för att den undersöker förhållanden som är viktiga för att kunna förstå upphandlingen. Institutioner går inte att förstå i isolering utan måste alltid sättas in i ett större sammanhang. Således går det inte att förstå varför byggupphandlingen såg ut som den gjorde vid en viss tidpunkt om man inte också vet hur byggsektorn såg ut eftersom byggsektorns regler och strukturer påverkar hur olika typer av upphandlingspraktiker fungerar.

Sektorns utformning påverkar således upphandlingen, men upphandlingen kan också användas som ett policyinstrument för att påverka sektorn. I det fallet blir upphandlingsvalet en del av en större uppsättning strategier som kan användas för att styra utvecklingen av byggnadsväsendet. Det innebär att det också blir viktigt att klarlägga hur den övergripande politiken som hade betydelse för byggandet och upphandlingen såg ut.

Framväxten av entreprenadväsendet

Den enda historiska undersökning som har byggnadsupphandling i Sverige som fokus behandlar anläggningen av Sveaborg utanför Helsingfors mellan 1748 och 1756. I avhandlingen analyserar Sofia Gustafsson vilka olika "sociala grupper" och "geografiska områden" som sålde varor till bygget. Gustafsson konstaterar att det i instruktionen som reglerade upphandlingen fanns krav på att material skulle upphandlas till lägsta pris samtidigt som detta krav begränsades av att det skulle upphandlas "inom riket" och helst från borgerskapet.⁸⁰ Prisvariabeln var

⁷⁹ Gustafsson 2015 är ett undantag och behandlas mer utförligt nedan. Lundberg 2001 är en avhandling i nationalekonomi som använder svensk historisk upphandlingsdata men som inte kan sägas vara en historisk studie. För Danmark har Andersen 1997 genomfört en diskursanalytisk studie av upphandlingsfrågan under 1900-talet medan Nagle 1999 översiktligt behandlar den historiska utvecklingen av offentlig upphandling i USA. Lemesle 2007; 2010 diskuterar upphandlingspraktik och upphandlingsregleringar i Frankrike under 1700- och 1800-talen och McCrudden 2007 fokuserar på hur upphandling har använts för att "köpa social rättvisa" framför allt i en anglo-amerikansk kontext.

⁸⁰ Gustafsson, 2015, s. 79.

visserligen viktig, men var samtidigt underställd föreställningen om att det var viktigt att gynna inhemska leverantörer och framför allt borgerskapet.

Gustafsson visar också att arbetsdelningen var något otydlig och att detta ledde till viss förvirring och ”motstridigt” agerande, något som förstärktes ”av att samma personer även innehade andra poster och företrädde andra intressen. [...] Aktörerna hade olika ideal, olika ekonomiska intressen och helt olika syn på vad som var viktigast att värna om: rikets försvar, stadens privilegier eller länets välstånd”.⁸¹ Dessutom verkar det ha varit vanligt att de upphandlingsdeputerade värnade sina egna ekonomiska intressen. Gustafsson skriver om en ledamot som valdes in 1752 ”och ett par år senare började hans affärer med fästningsbygget att öka kraftigt”. En annan ledamot ”utnyttjade skickligt” sitt medlemskap i deputationen ”för att skaffa sig egna fördelar i Stockholm när det gällde fästningsbyggets försörjning”.⁸² Organiseringen av byggandet kan därmed sägas stämma väl överens med den partikularistiska och korrupta förvaltning som viss tidigare forskning menar karakteriserade perioden innan 1800-talets reformer.

Sveaborg, och även andra typer av offentliga byggen under 1700- och 1800-talen, byggdes huvudsakligen i egen regi eller möjligen med vad man skulle kunna kalla ”mycket delad entreprenad”. I Stockholm utlämnades, enligt en uppgiftslämnare, större statliga byggnadsprojekt till ”någon fortifikationsofficer att utföra på ’räkning’”. Mindre projekt, i Stockholm och på andra orter, ska i stället ha utlysts på entreprenadauktioner. Runt 1860 ska även de större projekten ha börjat lämnas ut på entreprenad eftersom systemet med löpande räkning ”hade medfört en viss osäkerhet angående de slutgiltiga byggnadskostnaderna”.⁸³ Eva Rudberg och Anders Gullberg menar att stora byggprojekt som infrastruktur och industribyggnader byggdes på entreprenad och gav upphov till ”1800-talets storbyggmästare”. Byggnadssektorn var dock fortfarande i högsta grad hantverksmässig och småskalig, vilket kan illustreras med att en av dessa storbyggmästare som mest hade 35 anställda.⁸⁴

⁸¹ Gustafsson 2015, s. 80.

⁸² Gustafsson 2015, s. 111.

⁸³ Hesselman 1945, s. 145. Exakt vad som avses med lägga ut på ”räkning” är något oklart. Samuelsson 1952, s. 304 anger att vid ombyggnaden av en byggnad för Katedralskolans i Uppsala räkning under 1800-talets första hälft anlätades en löjtnant som byggnadschef som i sin tur anlätade arbetare. Det framgår däremot inte hur ersättningsformerna såg ut. När en ny byggnad uppfördes på 1860-talet anlätades i stället en byggnadsentreprenör, varför utvecklingen i Uppsala förefaller ha varit likartad den i Stockholm. Fenomenet att ”bygga på räkning” utreds mer ingående i avsnittet ”Arkitekter, konsulter och entreprenörer”.

⁸⁴ Gullberg & Rudberg 2001, s. 19–20.

Många av de offentliga byggprojekten under perioden var kyrkor, tingshus eller skolor. Vid alla dessa förekom det att entreprenadauktioner användes för att anlita byggmästare, även om det är oklart i vilken utsträckning auktionsförfarandet användes. Enligt en förordning från 1815 skulle alla arbeten vid kyrkor som översteg 50 Rdr tilldelas lägsta anbudsgivare på auktion.⁸⁵

Under 1700-och 1800-talen var det inte alltid helt tydligt vilken roll byggmästaren spelade. I vissa fall finns det indikationer på att ”byggmästare” snarare avsåg arkitektrollen. I Jämtland i slutet av 1700-talet hade en byggmästare ”förhandsrätt till projekteringen” av kyrkobyggen, vilket pekar på att det var utformningen som avsågs. I den citerade passagen står dock att han fått ”concistorialt att [...] vara byggmästare”. Huruvida det också innefattade en bygglidarroll är oklart. Tilläggas kan också att stiftsbyggmästaren, som han kallades, trots sitt ”consistorialt” i slutändan knappt alls anlätades av jämtlänningarna som föredrog att anlita lokala byggmästare.⁸⁶ Finn Werne beskriver det i stället som att termen byggmästare kom att beteckna ”någon som åtog sig att låta uppföra byggnader genom att i sin tur anställa och avlöna timmermän och murare” från och med 1700-talet i städerna och från slutet av 1800-talet på landsbygden medan den innan dess avsåg någon som hade rollen som arbetsledare eller helt enkelt en timmerman. Samtidigt var det fortfarande under 1800-talet vanligt att byggnadsarbetet även i städerna leddes av byggherren.⁸⁷

Bertil Johansson menar att byggmästaren vid kyrkobyggnadsprojekt innan 1890-talet fyllde rollen av arbetsledare. Invånarna i den beställande församlingen bidrog med dagsverken och material i den utsträckning de förmådde. Det material som inte kunde framskaffas på egen hand kunde upphandlas via auktion.⁸⁸

Johannes Westberg har visat att det vid skolbyggnadsprojekt under 1800-talet var vanligt att liknande blandformer användes. Lättare arbetsuppgifter kunde utföras som dagsverken medan mer komplicerade uppgifter, som kakelugnar, lades ut till hantverkare.⁸⁹ Om dagsverken användes även för tingshus är något oklart, även om det är möjligt. Eva Löfgren skriver att det vid ett bygge i slutet av 1700-talet betalades ut ersättning till ”såväl bönder, soldater, mjölnare, fabrikörer och handelsmän som snickare, smeder och andra hantverkare”. Exakt vad det indikerar för organisationsformen framgår däremot inte.⁹⁰

⁸⁵ Fernlund 1989, s. 15.

⁸⁶ Nodermann 1992.

⁸⁷ Werne 2017, s. 185; Brunnström 1990, s. 22 beskriver hur fabriksägare ännu på 1900-talet kunde agera bygglidare och ombesörja inköp och underentreprenader.

⁸⁸ Johansson 1997, s. 111; se också Lindblad 2009, s. 32.

⁸⁹ Westberg 2014, s. 156–157.

⁹⁰ Löfgren 2011, s. 79–80.

Spekulationsbyggmästarna

Den tidigare forskningen har således identifierat en förändring av byggnadssektorn som visserligen var utdragen och inte särskilt enhetlig men som ändå pekar mot en mer utvecklad marknadsstruktur med ökade inslag av specialisering under andra hälften av 1800-talet. En viktig utveckling var framväxten av det så kallade spekulationsbyggandet, det vill säga att bostäder byggdes för att sedan hyras ut på öppna marknaden eller säljas till en förvaltare. Tidigare hade man huvudsakligen byggt bostäder för egna behov. Spekulationsbyggandet kopplas ofta till näringslagstiftningen. Werne skriver exempelvis att de nya lagarna ”öppnade vägen för de nya byggnadsföretagen” och Anders Perlinge beskriver hur det under 1860-talet, till följd av de nya näringslagarna, strömmade in ”hantverkare, hantverkarlärlingar eller arbetare som kalla[de] sig byggmästare, och helt utan eget kapital uppför[de] bostadshyreshus på spekulation” till Stockholm.⁹¹

Framväxten av spekulationsbyggandet har också ofta förknippats med ett ökat inslag av mindre seriösa aktörer på byggmarknaden. Klas Åmark menar till exempel att de organiserade byggmästarna i början på 1900-talet försökte använda bland annat kollektivavtal för att begränsa konkurrensen byggmästare emellan. ”Kollektivavtalssystemet gjorde det svårare för ansvarslösa och kortsiktiga personer att skaffa sig stora profiter genom snabba klipp.”⁹² Han citerar en representant för Byggmästareförbundet: ”Entreprenadssystemet och anbudsgivningen innefattade tidigare ett socialt moment, emedan låga anbud tillkommo genom oskäligt tryck på lönerna”. Kollektivavtalen hade dock rätt bot på detta och främjade ”ekonomiskt grundade kalkyler, [...] en god affärspraxis och [...] en lojal konkurrens mellan anbudsgivarna”.⁹³ Arkitekturhistorikern Anna Östnäs beskriver det som att

den gamla [skrå]organisationens sönderfall lämna[de] utrymme för okunnighet och spekulationsbygge. [...] Byggandet förvandlades från att huvudsakligen ha varit ett hantverk, helt och hållet inriktat på att tillgodose en speciell byggherres behov, till att bli en affärsverksamhet med profiten som det huvudsakliga syftet.⁹⁴

Hur utvecklingen i själva verket såg ut är däremot något otydligt, och det av flera orsaker. Åmark återger egentligen bara vad vissa parter på marknaden ansåg om förhållandena och vad Östnäs baserar sitt omdöme på framgår inte. Ytterligare ett problem är att det inte alltid görs någon tydlig åtskillnad på byggherrar och byggmästare. I Anders Perlinges studie av bostadsbubblan i Stockholm i början av 1900-talet är det inte uppen-

⁹¹ Werne 2017, s. 283; Perlinge 2012, s. 17.

⁹² Åmark 1989, s. 133.

⁹³ Åmark 1989, s. 132.

⁹⁴ Östnäs 1982, s. 99.

bart vilken av kategorierna han talar om. Han undersöker exempelvis vilka som ansökt om byggnadslov och noterar då att såväl byggmästare som byggherrar kunde stå som sökande. När han sedan undersöker vad han kallar ”byggmästarekonkurser” finner han att endast arton procent av de som gick i konkurs fanns upptagna i ett verk över Stockholms byggmästare från tidsperioden, vilket innebär att övriga hade ett annat ursprung.⁹⁵

Det är dock inte tydligt huruvida det faktiskt är byggmästares eller byggherrars konkurser han har undersökt. Skillnaden mellan de nya och de gamla byggherrarna var att de äldre ofta var förmögna och byggde för eget behov med konsekvensen att de inte behövde använda sig av krediter i någon större utsträckning. Den nya tidens byggherrar var från en annan samhällsklass och var i högsta grad beroende av krediter. När konjunkturen vände kunde de därför drabbas hårt, vilket resulterade i att ett stort antal konkurser inträffade under perioden.⁹⁶ Vissa av dessa byggherrar var också byggmästare, men vissa av dem var uteslutande byggherrar som anlidade byggmästare. Av det av ovanstående citatet från Åmark verkar det som att det var vanligt att dessa anlidades via ”entreprenadsystem och anbudsgivning”, för annars är det svårt att se att de skulle ha kunnat utöva press på lönerna.

Skräväsandets avveckling ledde till att byggväsendet var i det närmaste oreglerat vilket delar av den historiska forskningen har framställt som problematiskt. Hur stora problemen faktiskt var går att diskutera. Redan i slutet av 1700-talet varnade exempelvis kyrkoherden i Västra Karup för ”fuskare” vid användande av entreprenader ”som så ofta händer, Kyrkan till ej ringa skada”.⁹⁷ Oseriösa aktörer förekom således långt innan näringsfrihetslagarna.⁹⁸ Det är dock obestridligt att det i många kretsar under den här perioden fanns en uppfattning om att branschen behövde regleras på något sätt. Anna Östnäs har till exempel lyft fram arkitekternas arbete för att standardisera ersättningsformer och konkurrensförhållanden och Klas Åmark har betonat hur byggmästare försökte begränsa vad de kallade för ”illojal” konkurrens.⁹⁹ Det offentliga var däremot mer eller mindre frånvarande och marknadens parter fick att själva hantera frågan.

Frågan om huruvida byggmästaryrket karaktäriserades av skrupelfri vinstjakt och oseriösa aktörer har betydelse för upphandlingen. Om det verkligen var ett utbrett problem borde det ha inneburit att starka

⁹⁵ Perlinge 2012, s. 45.

⁹⁶ Hammarström 1979; Perlinge 2012, s. 17.

⁹⁷ Citerat i Fernlund 1989, s. 15.

⁹⁸ Se också Ogilvie 2004 som menar att det finns få, om ens några, välgrundade empiriska studier som visar att skrån ledde till högre produktkvalitet.

⁹⁹ Åmark 1989, s. 24; Östnäs 1982.

incitament var förknippade med stora risker och att det i stället var mer motiverat att vända sig till betrodda aktörer.

Rationaliseringstendenser och nya kontraktsformer

I början på 1900-talet togs initiativ till att rationalisera byggandet. Utvecklingen var en del av en större trend som var inspirerad av fordismen och taylorismen. Fokus låg därför i stor utsträckning på standardisering och initiativ till mer forskning för att utveckla industrin. En rad olika branschorganisationer bildades eller omstöptes för att uppnå målen.¹⁰⁰

Samtidigt fortsatte entreprenadformerna att utvecklas. Carl-Axel Hoppe menar att den delade entreprenadformen uppstod under 1900-talet som en följd av utvecklingen inom ”el- och vattenområdet” som krävde tekniskt kunnande men också behörighetstillstånd från myndigheterna. Han menar också att den innebar en fördel för resursstarka beställare eftersom de då kunde utöva bättre kostnadskontroll.¹⁰¹

I början av 1900-talet gjordes också en ansats att skapa enhetligare kontraktsbestämmelser, något som har kopplats till att det nu ska ha blivit vanligare att använda sig av entreprenader.¹⁰² Georg Hesselman har påpekat att kontraktshandlingar tenderade att vara tämligen rudimentära under 1800-talet, något som ska ha kompenserats av en högre grad av förtroende mellan parterna. Det var inte ovanligt att kontrakten innehöll skrivelser om att även delar som inte var upptagna i beskrivningen skulle inkluderas om det gällde något som förväntades ingå.¹⁰³

”Entreprenadrätten” reglerades, till skillnad från avtalsrätten, inte i lag utan kom i stället att växa fram genom praxis och parallella regleringar av entreprenader genom å ena sidan den statliga upphandlingsförordningen och å andra sidan privata intressenter som tog fram normalbestämmelser som kontrakten kunde återropa.¹⁰⁴

Tjugotalskrisen ledde till en kris även för entreprenadväsendet. De stora prisfluktuationerna gjorde att det blev omöjligt att göra rimliga kostnadsberäkningar. Många entreprenörer drog på sig stora förluster vilka de sökte ersättning för från beställarna i skiljedomstolar och ofta också vann. Enligt Dahlman och Gärdborn ledde det till att staten började bygga mer i egen regi och att byggnadsentreprenörerna fick svårare att hävda sina intressen. Svenska Byggnadsentreprenörföreningen grundades därför år 1930 som en motåtgärd. De arbetade bland annat för ”en bättre samordning på

¹⁰⁰ Brunnström 1990; Gullberg & Rudberg 2001, s. 34; Nordlander Finn 1994, s. 14–15.

¹⁰¹ Hoppe 1976, s. 9.

¹⁰² Hagman, Liman, Lindgren, & Boman 2017, s. 174.

¹⁰³ Hesselman 1945, s. 154.

¹⁰⁴ Hagman m.fl. 2017.

entreprenadmarknaden” och för att förbättra de kontraktsbestämmelser som fanns. Under 1940-talet utvecklades prisindex i samarbete mellan entreprenörer och statliga myndigheter för att hantera prisrörelserna, något som Dahlman och Gärdborn menar gynnade entreprenörerna.¹⁰⁵

Staten hade en viss normerande roll som byggbeställare och genom upphandlingsförordningen. En annan viktig funktion staten hade var genom att utfärda normalritningar för olika typer av offentliga byggnader. K. G. Lindqvists lyfter i sin artikel om Skolöverstyrelsens byggnadsbyrå fram statens normerande roll för byggandet och hur det utvecklats, från 1800-talets normalritningar till statsbidragets införande år 1936 vilket medförde hårdare statlig kontroll över såväl kostnadsberäkningar som utförande. Hur själva upphandlingen gick till behandlas däremot inte.¹⁰⁶ I övrigt hade de offentliga interventionerna varit relativt måttfulla. De båda världskrigen och den ekonomiskt turbulenta mellankrigsperioden tillsammans med det socialdemokratiska maktövertagandet ändrade på detta och kom att få genomgripande konsekvenser för byggandet.

Bostadspolitiken

Efter en lång upptakt etablerades efter en andra världskriget till slut en bostadspolitik som byggde på långtgående ingripanden i både bostads- och byggmarknaden. Här är inte rätta stället att gå in på detaljerna i dess framväxt, men utvecklingen under efterkrigstiden är av stor betydelse för kommunernas byggande.¹⁰⁷ Bengt OH Johansson menar att den svenska bostadspolitiken vilade på fem ben: statlig finansiering, normer för standard och planering, allmännyttan, stordrift samt bostadsbidrag i stället för riktat byggande.¹⁰⁸ Det kombinerades med en reglering av själva byggandet som infördes under 1940-talet och bestod av igångsättnings-tillstånd för att reglera de säsongsmässiga variationerna och byggnads-tillstånd som sedan övergick i kreditramar för att reglera konjunkturen och den regionala fördelningen av byggandet.¹⁰⁹ Till det kan hyresregleringen läggas som sedermera övergick i bruksvärdessystemet. Thord Strömberg har beskrivit det som att bostadsmarknaden socialiserades medan själva produktionen fortfarande i huvudsak skedde i privat regi. Mark- och bostadspolitiken under 1940-talet medgav dessutom ett större handlings-

¹⁰⁵ Dahlman & Gärdborn 1975, s. 174–177, citat på s. 174.

¹⁰⁶ Lindqvist 2000.

¹⁰⁷ Standardverk är till synes fortfarande Johansson 1962 och SOU 1945:63 där Johansson, som var nationalekonom och socialdemokrat också var ledamot av utredningen. Det är inte helt oproblematiskt med tanke på att den historiska bakgrunden till den socialdemokratiska efterkrigstida bostadspolitiken därmed i huvudsak fått skrivas av socialdemokraterna själva.

¹⁰⁸ Johansson 1980, s. 109f.

¹⁰⁹ Bladh 1991, s. 1942.

utrymme för kommunerna i och med att den inte var reglerad lika hårt som kommunernas tidigare verksamhetsområden, något han kallat ”det kommunalpolitiska genombrottet”.¹¹⁰

Dahlbom och Gärdborn menar att utvecklingen gick mot att pris-mekanismen i byggsektorn ersattes av förhandlingar inom olika organ med partsrepresentanter. ”Marknaden” ersattes till viss del av prisindex och lönekoeficienter.¹¹¹

Samtidigt som det skedde en förändring i hur marknadens parter interagerade med varandra förändrades också parternas karaktär. I och med de allmännyttiga bostadsföretagens intåg på bostadsmarknaden uppstod stora beställarorganisationer som inte tidigare funnits på bostadsbyggmarknaden. Projekten tenderade att bli större och andelen byggmästare som byggde i egen regi minskade. Enligt Hoppe ledde de större projekten till att mindre företag inte längre kunde hävda sig på samma sätt som tidigare. I stället expanderade de stora företagen och började etablera sig på nya orter, ofta genom att köpa upp mindre lokala företag.¹¹² En annan viktig faktor var att mekaniseringen av byggandet började ta fart från 1950-talet.¹¹³

Trenden accelererade under 1960-talet. Stordrift och rationaliseringar var dominerande i utvecklingen och fick sitt mest uppmärksammade uttryck i miljonprogrammet. Socialiseringen av bostadsmarknaden hade inte lett till att bostadsbristen försvann, vilket bland annat berodde på att staten under den närmaste efterkrigstiden prioriterade exportindustrins behov och höll bostadsbyggandet på betydligt lägre nivåer än vad som först planerats. Det visade sig vara svårt att kombinera målet att bygga bort bostadsbristen med att använda bostadsbyggandet som konjunkturpolitiskt medel.¹¹⁴

Byggandet hade visserligen ökat under 1950-talet, men den starka urbaniseringstrenden i kombination med subventionerade hyror gjorde att efterfrågan ökade snabbare än utbudet. Under 1960-talet började därför bostadsfrågan bli besvärlig för Socialdemokraterna och under devisen ”en miljon bostäder på tio år” lanserades programmet år 1964. Som påpekats var ambitionsnivån dock kanske inte så hög som det ibland framställs som då det redan det året byggdes nästan 90 000 lägenheter.¹¹⁵

Exakt vilka faktorer som låg bakom det ökade byggandet är inte helt lätt att kartlägga. Under 1950-talet skedde en viss avreglering av bygg-

¹¹⁰ Strömberg 1982; 1989, s. 145.

¹¹¹ Dahlman & Gärdborn 1975, s. 163.

¹¹² Hoppe 1976, ss. 34, 42.

¹¹³ Bladh 1991, s. 30; Gullberg & Rudberg 2001, s. 57; Sandström 1989, s. 72.

¹¹⁴ Zetterberg 1978, s. 41.

¹¹⁵ Gråbacke & Jörnmark 2010, s. 234f.

marknaden. Finansieringsfrågan är inte heller oviktig, och här har AP-fonderna lyfts fram som viktiga samtidigt som byggsektorn naturligtvis var beroende av kreditutdelningen. En annan viktig faktor som betonats var framväxten av det storskaliga byggandet. Det blev allt vanligare att bygga med betongelement och det fanns ambitioner att flytta en allt större del av byggandet till fabriker. Monteringsbyggandet fick dock inte det genomslag som vissa förväntat. Det traditionella byggandets samtidiga rationalisering gjorde att monteringsbyggandet inte egentligen blev billigare.¹¹⁶

Trenden gick trots det mot allt större projekt. Många har påpekat att lånesystemet gynnade stora projekt med över 1 000 lägenheter och långt driven standardisering.¹¹⁷ Det var dock bara 10 procent av de planerade bostäderna som fick ta del av de fördelaktigare villkoren varför det är oklart i vilken utsträckning utformningen av systemet i praktiken hade någon större betydelse för utvecklingen mot stordrift under perioden. Olof Eriksson menar att det kom att fungera som en ”riktningsgivare”.¹¹⁸ Framför allt var prioriteringen av stora projekt kanske av betydelse som en markör för den övergripande utvecklingen under perioden. Kommunreformerna ledde till större och färre kommuner och därmed också större byggbeställare. Allmännyttans samarbetsorgan SABO uppmuntrade även till samarbeten över kommungränserna för att öka samordningen av bostadsproduktionen samtidigt som byggbranschen blev ännu mer koncentrerad genom uppköp och sammanslagningar.¹¹⁹

Totalentreprenad

Till viss del var utvecklingen ett utslag av den demografiska utvecklingen, men den var också en konsekvens av idéer om effektivitet. Det rådde mer eller mindre samstämmighet om behovet av att industrialisera byggandet. Industrialisering ansågs kräva långa serier och regelbunden efterfrågan. Möjligheterna till detta kopplades också ofta samman med ett reformerat upphandlingssystem. Olof Eriksson, som var byggnadsråd och teknisk direktör vid Byggnadsstyrelsen under perioden, har hävdade att en ”bygglobby” drev på utvecklingen mot ökad användning av totalentreprenad, det vill säga där företaget tar ansvar för att rita så väl som uppföra byggnaden.¹²⁰

Totalentreprenaden bygger på att beställaren anger vilka funktioner en byggnad ska ha i stället för att ange exakta tekniska specifikationer som är fallet vid traditionell upphandling. Enligt Eriksson hängde stödet för

¹¹⁶ Ivre & Lundevall 1978, s. 20.

¹¹⁷ Eriksson 1994; Gråbacke 2002, s. 152; Sandström 1994, s. 20.

¹¹⁸ Eriksson 1994, s. 50.

¹¹⁹ Ivre & Lundevall 1978, s. 15.

¹²⁰ Eriksson 1994, s. 87.

totalentreprenaden samman med att de stora byggföretagen tog fram egna byggsystem för industrialiserat byggande. Byggföretagen satsade på vertikal integration av hela bygget – det vill säga att ett företag kontrollerar flera eller alla steg i produktionsprocessen – och på att utveckla komponenter som innebar att de som använde deras system var tvungna att använda sig av företagets produkter från början till slut. Systembyggandet och totalentreprenaden blev på så sätt konkurrensbegränsande.¹²¹

Det motivet kan inte avskrivs, men det fanns också andra orsaker till totalentreprenadens genombrott. Flera statliga utredningar argumenterade för en övergång till totalentreprenad i syfte att påskynda den tekniska utvecklingen.¹²² De eventuella konkurrensbegränsande effekterna verkar inte heller, åtminstone till en början, ha setts som ett stort problem. Tvärtom var exempelvis fackföreningsrörelsen positivt inställd till större och färre företag i och med att de erbjöd säkrare arbetsförhållanden. Det av facket kontrollerade byggföretaget BPA var också med och utvecklade totalentreprenaden. Likaså menade Riksbyggen att det var fördelaktigt att använda sig av förhandlingsupphandlingar i stället för konventionella upphandlingsformer för att ta tillvara de ”samordningsfördelar som fanns i en långsiktig samverkan mellan byggherre och byggtreprenör”.¹²³

Utvecklingen mot stordrift och totalentreprenad har av många framställts som något negativt; ekonomiska hänsyn fick företräde på bekostnad av andra värden och arkitekturen, levnadsmiljön och utförandet blev av lägre kvalitet. Ivre och Lundevalls påstående att ”entreprenören [kunde] anpassa bostadsområdet efter sin produktionsapparat och inte tvärtom” är representativt för en stor del av utlåtandena om bostadsproduktionen under perioden.¹²⁴ Frågan om hur utvecklingen påverkade konkurrenssituationen inom byggsektorn har dock fått mindre utrymme. Inom arbetarrörelsen fanns kring mitten av seklet en åsikt att karteller och monopol inom framför allt byggnadsmaterialindustrin ledde till högre priser. Enligt Kent Zetterberg utmynnade det i att ”utredningar tillsattes, ingenting hände på regeringsnivå och debatten stannade av”.¹²⁵

Carina Gråbacke menar att konkurrenssituationen på grund av utvecklingen blev ”helt förändrad”. Kommunernas planmonopol innebar

¹²¹ Eriksson 1994, ss. 51, 79, 87.

¹²² Eriksson 1994, s. 50; Sigge 2017 har argumenterat för att framväxten av totalentreprenad och incitamentsavtal var ett utslag av att ”supply side economics” började få genomslag på bekostnad av keynesiansk ekonomisk teori. Resonemanget är svårbegripligt eftersom keynesiansk teori huvudsakligen handlar om storleken och timingen på det offentliga utgifterna och har väldigt lite att säga om kontraktsformer som ju inte har något med konjunkturen eller nivåerna på det offentliga utgifterna att göra.

¹²³ Gråbacke 2002, s. 218.

¹²⁴ Ivre & Lundevall 1978, s. 235; Se också t.ex. Dahlman & Gärdborn 1975, s. 187.

¹²⁵ Zetterberg 1978.

att de kunde bestämma vilka som fick bygga vad. Det ledde till hård konkurrens mellan framför allt enskilda och kooperativa företag. Det hela komplicerades av att Riksbyggen på många ställen var representerade i allmännyttiga företag. Till följd av Riksbyggens och BPA:s nära relation menade *Näringslivets byggnadsdelegation* att Riksbyggens representation i allmännyttiga företag stred mot lånebestämmelserna. De ansåg det vara ”förkastligt att representanter för ett byggnadsföretag (Riksbyggen-BPA) fick ingå i konkurrerande byggnadsföretag vid upphandlingen av de allmännyttiga bostadsföretagens byggenskap”.¹²⁶ Gråbacke undersöker dock inte hur de allmännyttiga företagen faktiskt hanterade frågan om konkurrens i upphandlingen.

Kommunernas byggupphandling

Förutom de mer övergripande studierna om bostadspolitiken finns också ett relativt stort antal studier som fokuserar på enskilda kommuners agerande. De flesta stadsmonografier inkluderar någon del som behandlar bostadsbyggandet. Dessa tenderar dock att vara av deskriptiv natur och har dessutom ofta större fokus på exempelvis stadsplaneringsfrågor.¹²⁷ Ingen studie har, så vitt jag kunnat se, systematiskt behandlat hur kommuner eller allmännyttiga företag har bedrivit upphandling. Vissa har emellertid tagit upp frågan som ett sidospår. I Bertil Egerös studie av Örebro tas till exempel de nära relationerna mellan kommunen och BPA upp. Enligt kommunen själv ska upphandlingen ha skett i fri konkurrens, men Egerö menar att eftersom företaget fick många av stadens projekt hade kommunen ”i praktiken [...] ett slags ’ansvar’ för att BPA:s produktionsapparat i Örebro hölls igång så att sysselsättningen kunde upprätthållas”. Han har däremot inte undersökt hur tilldelningen av byggkontrakt gick till.¹²⁸

Andersson och Björnsson har studerat Sundbybergs allmännyttiga bostadsstiftelse Förvaltaren. De konstaterar att stiftelsen under sina första två decennier inte använde sig av fri konkurrens utan i stället använde vad som kan kallas för förhandlingsupphandling och blandkontrakt med vissa delar på löpande räkning och vissa med fast pris. De uppehåller sig dock inte vid detta utan konstaterar helt kort att det ”var säkert smidigt, men man kan fråga sig om det var ekonomiskt rationellt”.¹²⁹ Lisbeth Söderqvist har i sin studie av bostadsbyggande i olika delar av Stockholm lyft fram att upphandlingen inte alltid nödvändigtvis var baserad på ekonomiska

¹²⁶ Gråbacke 2002, s. 180.

¹²⁷ T.ex. Bergold 1989; Möller & Norman 2002; Nilsson & Hall 2002.

¹²⁸ Egerö 1979, s. 22f; Även Gråbacke 2002, s. 164 hävdar att BPA tilldelades projekt för att upprätthålla sysselsättningen, något hon baserar på ett uttalande av en ansvarig politiker i en intervju.

¹²⁹ Anderson & Björnsson 1997, s. 43.

överväganden. ”Det fanns ju också en risk att personliga kontakter avgjorde valet av entreprenör.” En av hennes informanter medgav att det fanns ”kontakter” mellan politiker och företagare, men han ville ”inte säga att det var några olagligheter”.¹³⁰ Inte heller Söderqvist har systematiskt undersökt vilka företag som fick kontrakt eller på vilket sätt de fick dem.

Sammanfattande kommentarer

Det finns sammanfattningsvis förhållandevis mycket forskning som på något sätt berör offentlig upphandling. Utvecklingen av byggbranschen och de statliga regleringarna är relativt utförligt behandlade, men där upphandlingen i sig behandlas är det ofta som bisak i syfte att förklara någonting annat. Mest utförligt har framväxten av totalentreprenaden behandlats. Konsekvenserna av entreprenadformen för den offentliga förvaltningen har däremot inte undersökts. Inte heller tidigare innovationer, som kontrakt reglerade med prisindex, har studerats mer ingående. Det finns således en del frågetecken kring hur kommunerna har navigerat bland dessa trender och utvecklingslinjer och deras konsekvenser för hur förvaltningen har fungerat.

Under 1800-talet växte det moderna entreprenadväsendet fram. Det var vanligt att auktion användes av offentliga byggupphandlare, men det verkar också, åtminstone på landsbygden under den tidigare delen av seklet, ha varit vanligt att välja en lokal byggmästare. Hur det såg ut i städerna och under senare delen av seklet samt första halvan av 1900-talet har inte kartlagts. Framväxten av byggnadsentreprenörer har förknippats med ökad risk för fusk och konkurser, vilket skulle kunna ha motiverat ett användande av mer selektiva urvalsprocesser. Om så skedde är dock inget som undersökts. Under 1900-talet gick utvecklingen mot ökad samordning, industrialisering och ökad statlig inblandning. Den kanske största förändringen var framväxten av totalentreprenaden. Inom byggnadssektorn såg efterkrigstiden, och framför allt 1960-talet, ökat fokus på effektivitetskrav. En del av forskningen har indikerat att konkurrensfrågor blev mindre viktiga. Vissa kommuner och bostadsorganisationer har studerats under tidsperioden och resultatet tyder på att svaga incitament förekom samt att vissa företag gynnades på ett sätt som inte kan beskrivas som affärsmässigt. Ingen har däremot systematiskt undersökt hur de bedrev sin upphandling, om det fanns skillnader mellan bostadsbyggandet och övrigt byggande eller om det såg annorlunda ut innan den stora bostadsbyggnadsperioden.

¹³⁰ Söderqvist 1999, s. 138.

Material

Information om Uppsala kommuns upphandling finns inte samlad på ett ställe utan har inhämtats genom att jag gått igenom samtliga protokoll från drätselkammaren (DK) och byggnadskommittéer samt delar av protokoll från olika nämnder och styrelser där så varit motiverat. Sammanlagt rör det sig om över 250 arkivvolymerna som har gått igenom. Informationen har samlats i en databas där alla byggprojekt som det finns information om har förts in (som jag kallar Databasen Byggupphandlingar i Uppsala kommun 1870–1975).

Oturligt nog finns inte komplett information för alla byggprojekt. Det var inte alltid det upprättades kommittéer för att handha projekten, och det var inte alltid kommittéerna lämnade efter sig arkiv. Även i de fall arkiv finns kvar är de inte alltid kompletta. Det är inte heller fallet att alla projekt redovisade slutkostnader. Det kan, men behöver inte, vara ett problem. Om det finns en systematik i vilka projekt som lämnat information efter sig så kommer urvalet att vara snedvridet. Eftersom det inte finns någon information om hur det gick för de projekten så är detta svårt att veta. Om urvalet är snedvridet är det troligt att de projekt som det blev problem med och som drog över kostnadsmässigt i större utsträckning är representerade i urvalet. Anledningen till det är för det första att konflikter tenderar att generera spår och för det andra att stadsfullmäktige var tvungna att godkänna alla större utgifter. Om ett projekt behövde täcka ett större underskott eller liknande var de ansvariga därför tvungna att få detta godkänt av fullmäktige. Det finns således en risk för att de uppskattade kostnadsöverskridandena kommer att vara högre än de faktiska överskridandena. Detta skulle kunna vara problematiskt om det huvudsakligen syftet hade varit att jämföra Uppsala med andra upphandlare eller att jämföra hur höga eller låga överskridandena var jämfört med i andra studier. I den här avhandlingen kommer dock den komparation som görs att huvudsakligen vara över tid för samma organisation. Det innebär att den uppskattade trenden kommer vara korrekt så länge det inte skedde en förändring i hur projekten slutrapporterades.

Kartläggningen av branschens struktur och dess institutioner har gjorts genom att den lokala byggsektorn undersöks med hjälp av folkräkningarna för perioden innan 1945 och därefter telefonkataloger. Det kombineras sedan med information från tidigare forskning och branschpress.

De relevanta lagarna och förordningarna har identifierats med hjälp av tidigare forskning och statliga utredningar. Även bostadspolitikerna och andra politiska ingrepp som påverkade förvaltningens valmöjligheter inkluderas. Diskussion och debatt om upphandlingar har kartlagts via offentliga utredningar, dagstidningar och fackpress. Kungliga bibliotekets digitaliserade samlingar samt *Uppsala Nya Tidnings* digitala arkiv har använts för att identifiera relevanta inlägg. Söktermer inkluderar

”upphandling”, ”kommunal upphandling”, ”entreprenadförordning”, ”totalentreprenad”, ”entreprenadssystem”, ”löpande räkning”, ”efter räkning”, ”egen regi” och ”byggnadsentreprenörföreningen”. Utöver dagspressen har jag också gått igenom facktidningarna *Byggnadsvärlden* och *Byggmästaren*.

Källornas tillförlitlighet och möjligheter behöver också diskuteras. Det finns alltid en risk att konflikter och liknande hanterades på ett informellt vis och därför inte finns upptagna i protokollen. Risken torde vara större för de tidigare delarna av perioden då byråkratiseringen av förvaltningen var mindre långtgående än senare. Det finns dock inte mycket att göra åt det problemet. Konsekvenserna blir att det inte med säkerhet går att säga något om hur vanligt det var med vissa typer av konflikter. Däremot går det att utifrån den information som finns bevarad säga något om hur den situation det rörde sig om hanterades.

En fråga som till synes alltid är aktuell i fråga om byggupphandling är frågan om korruption.¹³¹ I den mån det skulle framgå av materialet kommer detta givetvis att belysas och analyseras, men undersökningen är inte upplagd i syfte att undersöka om det förekom korruption eller hur vanligt det var. Vanligen går det inte att enbart utifrån den här typen av material se om det förekommit eller inte. Frånvaron av rapporterad korruption ska således inte tolkas som att det inte förekom, det ska snarare tolkas som att det inte går att säga något om den aspekten. Det får betydelse också för analysen av vilka företag som fick kontrakt. Att ett företag i stor utsträckning har vunnit kontrakt betyder såklart inte att det förekommit några oegentligheter, det kan finnas många olika anledningar till ett sådant resultat. Däremot är det av intresse att se om till exempel lokala företag blev gynnade, eller om det går att se om några specifika företag vann ovanligt många kontrakt.

En grundläggande tanke med transparens är att den ska främja objektivitet. Det är dock viktigt att notera att transparens och objektivitet inte är synonymer. Transparens kan användas för att, bland annat, minska riskerna för att upphandlingen åsidosätter objektivitetsprincipen. Det är dock möjligt att agera opartiskt och sakligt även utan transparens. Om upphandlingsbeslut togs på oskäligen grunder är i det närmaste omöjligt att undersöka systematiskt. Anledningarna är flera. Det går inte veta i vilken utsträckning de dokument som undersöks är tillförlitliga. Ofta finns det ingen anledning att tro att de skulle vara förfälskade och det är rimligt att utgå ifrån att det går att anta att det som står är någorlunda riktigt. Om det exempelvis står att kommunen beslutat att låta uppföra ett hus är det också rimligt att tro att detta faktiskt hände, även om det kanske inte går att veta exakt varför beslutet togs. När det gäller just frågan om upphand-

¹³¹ Se t.ex. Kyriacou, Muinelos-Gallo, & Roca-Sagalés 2015.

lingsbeslut så blir det däremot svårare. Om det är så att någon part har gynnats på ett otillbörligt sätt innebär det att det finns starka incitament att antingen utelämna eller helt enkelt förvanska information som kan påvisa att så skett. Upphandlingsprotokoll kan därför vara felaktiga i syfte att dölja att den som fick kontraktet egentligen inte hade lägsta anbud. I vissa fall finns inte heller några anbudsprotokoll bevarade, den enda information som finns bevarad är en kort notering om att lägsta anbud fick kontraktet. En sådan uppgift är naturligtvis omöjlig att kontrollera över hundra år senare. Det finns således problem med dokumentens tillförlitlighet såväl som en brist på dokumentation.

Det är dock inte bara den typen av problem som drabbar den som försöker undersöka huruvida upphandlingen var objektiv eller inte. Ett annat problem är att definiera vad som ska anses vara skäligt och sedan också kontrollera att beslutsgrunderna faktiskt var skäliga. I de fall där det inte var lägsta anbudsgivare som fick kontraktet finns ingen möjlighet att kontrollera om det var ett rimligt beslut. Den eller de som tog beslutet kan ha angett som argument att lägsta anbudsgivare inte var tillförlitlig, men det är återigen en uppgift som måste tas på ordet, att kontrollera det är omöjligt. I vissa fall går det att med relativt stor säkerhet säga att objektivitetsprincipen har frångåtts men det är ovanligt att så är fallet.

Det som kan undersökas är hur anbud infordrades, hur kontrakt tilldelades och vilka som fick kontrakt. Här går det också att utnyttja det faktum att det fanns så pass få regler för aktörerna att förhålla sig till. Om det fanns en intention att gynna någon part så fanns det många möjligheter att göra det inom ramarna för systemet. Eftersom det för det mesta inte fanns några regler om att entreprenaderna skulle utlysas i tidningarna skulle den som ville gynna någon part enkelt kunna undvika att annonsera entreprenaderna och i stället bara bjuda in ett fåtal företag och sedan se till att ”rätt” företag vann.¹³² Om det i stället var så att entreprenaderna faktiskt utlystes indikerar det att det inte var otillbörligt gynnande.

Det skulle kunna finnas en risk för att användandet av svaga incitament inte är dokumenterat och det är naturligtvis svårt att kontrollera om så var fallet. Risken för att dra felaktiga slutsatser hanteras delvis genom att förutom protokoll också undersöka olika publikationer som böcker, tidningar och tidskrifter som kan ge information om vilken typ av förfarande som var vanligast. Dessutom har det visat sig att det inte är någon större skillnad i andelen projekt där det inte gått att hitta någon information om incitamenttyper mellan olika perioder samtidigt som det finns skillnader i andelen svaga incitament. Det innebär att även om andelen svaga incitament är för lågt skattad går det ändå att jämföra skillnaden mellan olika perioder.

¹³² Detaljerade genomgångar av de regler som förvaltningens aktörer hade att förhålla sig till återfinns i varje kapitel.

Disposition

Avhandlingen är uppdelad i fyra kronologiska kapitel som i sin tur är uppdelade i tematiska avsnitt. De undersökta tidsperioderna är olika långa och indelningen är i huvudsak baserad på kontextuella och institutionella förhållanden. Den första perioden är den längsta och sträcker från 1870 till 1914. Trots att det är en lång period skedde inte några större förändringar vare sig inom byggsektorn eller inom kommunens organisation.

Den andra perioden inkluderar första världskriget, mellankrigsårens ekonomiska turbulens och andra världskriget. Denna period innebar relativt stora förändringar i och med den höga prisvolatiliteten vilket påverkade branschens institutioner och kanske framför allt förhållandet mellan beställare och utförare. Samtidigt började kommunernas roll att omprövas. Det var således en period som karaktäriserades av förnyelse men riktningen på utvecklingen var i högsta grad osäker.

Den tredje perioden utgörs av efterkrigsåren, från 1945 fram till 1960. Perioden karaktäriserades till största del av högkonjunktur och expansion. För byggandet blev allmännyttans framväxt i högsta grad påtaglig samtidigt som det började ske en tydligare konsolidering inom branschen.

Den sista perioden är den kortaste och sträcker sig från 1960 till 1975. Det var den period då det byggdes mest samtidigt som byggbranschens struktur och förhållandet mellan beställare och utförare förändrades mest påtagligt, vilket gör att perioden också blir den som behandlas mest utförligt. Perioden präglades i stor utsträckning av miljonprogrammet och totalentreprenaden. Samtidigt byggdes också mycket inom andra områden, som skolor och annan kommunal service, något som har tenderat att falla bort i berättelsen om 60-talets byggande.

Alla kronologiska kapitel följer samma övergripande struktur. Efter en kort inledning presenteras sammanfattande data för kommunens upphandling under perioden. Därefter följer avsnitt som syftar till att förklara varför upphandlingen såg ut som den gjorde samt mer i detalj granska vilka sorts problem och utmaningar förvaltningen ställdes inför och hur avvägningen mellan olika mål löstes. Det första av dessa avsnitt behandlar den normativa och institutionella nivån. Här undersöks vilka uppfattningar, krav och förväntningar som fanns på upphandlingen. Därefter följer en genomgång av den kommunala organisationen och dess styrningsmekanismer och sedan ett avsnitt som granskar under vilka förhållanden olika typer av incitament användes och hur det motiverades. Slutligen behandlas konfliktsituationer och även andra typer av situationer där det gått att nå information om förvaltningens inställning till process- och/eller utfallsrelaterade mål. De olika kapitlen har inte exakt samma avsnittsindelning eftersom typen av problem som uppstod var olika under perioderna samt att källmaterialet inte är av samma kvalitet och omfattning för alla perioder.

Byråkratisk autonomi och starka incitament, 1870–1913

Detta första empiriska kapitel tar sitt avstamp kring år 1870. Det var då Uppsala stad genomförde det första större byggprojektet efter kommunalreformen. Den senare gränsen sammanfaller med utbrottet av det första världskriget. Den har valts med hänsyn till att turbulensen under och efter kriget ledde till omfattande institutionell förändring inom byggbranschen. Upphandlingen under perioden skedde inom ramarna för en ekonomi som var huvudsakligen agrar, även om omvandlingen till det moderna industrisamhället nu var påbörjad. Framför allt var omvandlingstakten i samhället hög, inte minst när det gäller näringslivets institutioner och struktur. Under decennierna innan undersökningsperioden avskaffades skråväsendet, näringsfrihet infördes, aktiebolagslagen introducerades, tvåkamrarriksdagen ersatte ständsriksdagen och den lokala administrativa apparaten stöptes om med inrättandet av kommunerna.¹³³ Omvandlingen innebar också en ökad grad av urbanisering. Uppsala stads invånarantal ökade till exempel från nästan 11 500 år 1870 till knappt 29 000 år 1920, vilket innebär en ökning på ungefär 150 procent på 50 år.¹³⁴ Även den kommunala verksamheten expanderade under perioden, både till följd av befolkningsökningen och på grund av nya åtaganden.

I tidigare forskning om statens förvaltning lyfts de legalbyråkratiska aspekterna av fram för perioden medan forskningen om kommunerna i större utsträckning pekar på lekmannastyret och att den politiska kulturen betonade sparsamhet med allmänna medel.¹³⁵ Den byggnadshistoriska forskningen har betonat att det växte fram ett entreprenadsystem men att avsaknaden av regleringar gjorde att personer med tvivelaktig kompetens

¹³³ För en lista över reformer under 1800-talet, se Rothstein 2011a, s. 98–99.

¹³⁴ Demografiska databasen, Folkmängd 1810–1990.

¹³⁵ Se avsnittet ”Den svenska förvaltningens utveckling”.

gav sig in i yrket.¹³⁶ Kommunernas upphandling var, till skillnad från statens, inte reglerad, och som genomgången av kommunens organisation kommer visa fanns det goda förutsättningar att använda sig av omdömesbaserat agerande. Om det också var så att marknaden bestod av en stor andel mindre seriösa aktörer kunde det ha varit motiverat att använda svaga incitament. I kapitlet undersöks hur kommunens upphandling såg ut och hur det hängde ihop med kommunens organisation och byggmarknadens institutioner.

Kapitlet inleds med en övergripande, huvudsakligen kvantitativ, presentation av byggupphandlingen i Uppsala. Här besvaras frågor som hur anbud infordrades, vilken typ av entreprenader och kontrakt som användes och vilka företag som lade anbud. Därefter följer en genomgång av den institutionella och historiska kontexten. Förutom att redovisa de lagar som hade betydelse för den kommunala upphandlingen och hur den kommunala förvaltningen var organiserad presenteras den statliga upphandlingsregleringen samt något kring debatten om konkurrens i syfte att visa att den kommunala upphandlingen i stor utsträckning speglade såväl statlig praxis som en mer allmän syn på nyttan av konkurrensutsättning.

Efter att ha tecknat en bild av den kontext i vilken upphandlingen skedde följer en närmare analys av kommunens upphandling, uppdelad på olika teman som identifierats i materialet och som belyser de avvägningar kring motstridiga mål som stadens förvaltning gjorde under perioden.

Huvuddragen i upphandlingen, 1870–1913

Under perioden genomfördes ett fyrtiotal större ny-, om- och tillbyggnadsprojekt. Projekten varierade i storlek och pris, från klapphus för 3 500 kronor till epidemisjukhus för 255 000 kronor.

Mellan 1870 och 1913 finns 27 projekt där det hittats information om anbudsgivare. Det är ovanligt att det finns information om att det skulle ha rört sig om delad entreprenad. I två fall finns information om att elinstallationen var egen entreprenad och i tre fall finns information om att någon del av värme-, ventilation-, vatten- eller sanitetsinstallationer utfördes som separata entreprenader.¹³⁷ Då protokollen från perioden är knappa på information går det inte att utesluta att delad entreprenad användes i större utsträckning än så, men att det inte finns någon informa-

¹³⁶ Se avsnitten ”Framväxten av entreprenadväsendet” och ”Spekulationsbyggmästarna”.

¹³⁷ Hädanefter VVS. Termen är något anakronistisk för perioden, den började inte användas förrän långt senare. Av praktiska skäl används den ändå här för att diskutera vad som då ofta kallades rörinstallationer.

tion bevarad om detta. I en artikel i *Byggnadsvärlden* från år 1914 framlades förslaget att, precis som skett i Tyskland och Danmark, delad entreprenad borde införas i Sverige i stället för ”hel entreprenad”, något som styrker tolkningen att den vanligaste entreprenadformen var vad som idag kallas för generalentreprenad.¹³⁸ Av den anledningen har det i tabell 2 inte gjorts någon åtskillnad mellan general- och byggentreprenad och i stället återfinns de under typen ”Bygg”. Det förekom i några fall att staden byggde ”i egen regi” och då köpte in varor och anlidade exempelvis murare att arbeta på löpande räkning.¹³⁹ Dessa har dock inte tagits med i tabellen eftersom de inte utgör en entreprenad i samma mening.

Tabell 2: Entreprenader 1870–1913

Typ	Antal entreprenader	Anbudsgivare i genomsnitt	Antal direkt	Ej lägst
Bygg	26	4,5	0	4
VVS	4	4,7	0	2
El	3	2,5	0	0
Grund	1	4	0	0
Totalt	34	4,4	0	6

Källa: Databasen Byggupphandlingar i Uppsala kommun 1870–1975.

Projekteringen utfördes huvudsakligen av stadsarkitekten även om det förekom att andra arkitekter anlidades. I vissa fall tog olika arkitekter fram ritningar till samma projekt i syfte att få fler alternativ att välja på, alternativt att olika arkitekter kopplades in i olika skeden i processen.¹⁴⁰ Val av arkitekt skedde dock inte på basis av kostnad för arkitekten. Precis som det oftast inte verkar ha förekommit separata installationsentreprenader, det vill säga el- och VVS-entreprenader, finns få belägg för separata installationsprojekteringar. Installationerna utgjorde en liten andel i husen och var relativt okomplicerade. I den mån arkitekten själv inte behärskade alla moment anlidade denne troligen personer med sakkunskap, något som kan liknas vid en underentreprenad. En annan möjlighet är att det skedde i egen regi av teknisk personal från något av stadens verk. Det finns dock inget i källorna som kan klarlägga hur det förhöll sig.

Det framkommer inte alltid huruvida entreprenaderna annonserades i tidningar. Där formuleringen ”anbud infordrats” användes och jag inte

¹³⁸ ”Vårt oeffterrätteliga entreprenadsystem”, *Byggnadsvärlden*, 1914, nr 5, s. 37.

¹³⁹ Se avsnittet ”Arkitekter, konsulter och entreprenörer” för utförligare behandling av det fenomenet.

¹⁴⁰ Se t.ex. bygget av Nannaskolan på 1870-talet, USA, Folkskolestyrelsen, FIIIb:2, Utdrag av protokoll från ”Kommitterade för ordnande af skolväsendet i Upsala stad”, 1871-12-21 & 1871-12-22, § 6; Protokoll, 1873-10-08, § 8.

kunnat hitta någon annons genom att söka i digitaliserade dagstidningar så har jag tolkat det som att det var fråga om ett selektivt förfarande. Det skedde dock bara vid två tillfällen.¹⁴¹ Vanligast var att entreprenaderna annonserades i lokaltidningarna.¹⁴² Auktion användes i början av perioden, oftast vad det verkar med möjlighet att också inkomma med skriftliga anbud. Någon gång under 1880-talet började auktionsförfarandet fasas ut och ersättas med skriftliga, förseglade anbud. Jag har inte hittat några exempel på att direktupphandling eller upphandling ”under hand” skulle ha förekommit, däremot verkar det som att installationer upphandlades efter selektivt infordrande av anbud.¹⁴³

Vid de projekt där information finns bevarad var det vanligast att anta lägsta pris. Det förekommer att anbuden inte redovisades men att det står angivet i protokollet att lägsta anbud antogs. Av 34 entreprenader som registrerats antogs inte lägsta anbud i sex fall. Två av dessa fall gällde värmeledning/-anläggning och övriga gällde byggnadsentreprenader.

Tabell 3: Företag och anbud 1870–1913

Entreprenadtyp	Antal företag	Antal anbud	Bud per företag
Bygg	59	96	1,6
VVS	13	15	1,2
El	3	5	1,7
Grund	4	4	1
Totalt	79	120	1,5

Källa: Databasen Byggupphandlingar i Uppsala kommun 1870–1975.

Det finns inga belägg för att löpande räkning användes. Den byggnads-historiska forskningen har inte uppehållit sig i någon större utsträckning vid kontraktsformer men det verkar som att löpande räkning inte användes över huvud taget vid entreprenader. När byggnadsprojekt inte utfördes till fast pris anlätades arbetarna direkt av byggherren under egen arbetsledning och olika ersättningsformer kunde där användas.¹⁴⁴

För perioden har 96 anbud på byggnadsentreprenader registrerats. 69 av dem, eller 72 procent, lades av företagare som med stor säkerhet var bosatta i Uppsala. För 19 av dem finns ingen uppgift om hemort, men det

¹⁴¹ Se e. g. USA, FVS, AI:16, Protokoll 1903-06-27, § 8.

¹⁴² I ett fall finns belägg för att annonsen infördes i *Tidning för leveranser till staten* som var rikstäckande. Framgår av annonsen som fördes in i *UNT*, 1903-12-17, s. 1.

¹⁴³ Se t.ex. USA, Folkskolestyrelsen, FIII:2, Protokoll 1872-10-24, § 3.

¹⁴⁴ ”Utredning angående entreprenadsystemets användning vid byggnadsarbeten”, 1908. Detta förfarande användes också i Uppsala vid tillfällen, se e. g. USA, Fattigvårdsstyrelsen, AI:10, Protokoll 1871-01-31, § 11.

är troligt att de också var från Uppsala. Resterande åtta anbud kom från anbudsgivare från, Falun, Norrköping, Skara och Stockholm. Eftersom samma person kunde lägga anbud på flera entreprenader innebär det att dessa åtta anbud avgavs av fyra olika individer, en från varje stad.¹⁴⁵

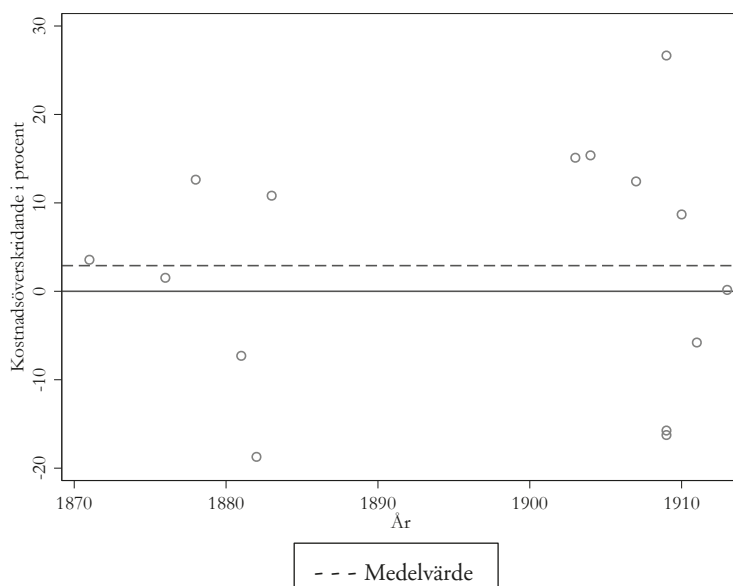
Då det till största del inte var företag utan enskilda byggmästare, murare eller ingenjörer som lade anbud är det ofta svårt att särskilja individer med vanliga namn och därmed också svårt att veta hur koncentrerade anbudena var. Var exempelvis byggmästare Jansson samma person som bara angetts som Jansson och var det i sin tur samma person som J. Jansson? Eller var det murmästare J. Jansson som avsågs med J. Jansson? Var alla samma eller var de alla olika personer? En annan försvårande omständighet är att det var vanligt att entreprenörer slog sig samman temporärt för att lägga anbud på projekt som de annars förmodligen inte skulle ha kapacitet att ta sig an. I databasen har de då lagts in som ett "företag", vilket gör att det inte på ett lätt sätt går att ta fram statistik över hur ofta en person lade anbud om den personen har lagt anbud tillsammans med andra personer på andra projekt. Byggmästare A. W. Bärnin lade till exempel vid ett tillfälle anbud ensam, vid ett tillfälle tillsammans med L. J. Hultman och vid ett tillfälle tillsammans med en person med efternamnet Forsell.

Oaktat det så lade de flesta inte särskilt många anbud. En enskild entreprenör lade aldrig fler än fyra anbud.¹⁴⁶ Som framgår av tabell 3 var det 59 "företag", det vill säga varje konstellation av anbudsgivare så som beskrivet ovan, som lade anbud och varje "företag" lade i snitt 1,7 anbud vardera på byggentreprenader. Det finns alltså inga indikationer på att någon eller några entreprenörer var särskilt ofta anlitade. Med tanke på att det var så pass få projekt över en relativt lång tidsperiod är det heller inte särskilt förvånande. Det finns heller inga indikationer på att systematiska kostnadsöverskridanden var ett problem. Som framgår av diagram 2 förekom det att vissa projekt drogs med överkostnader, i något fall upp emot 30 procent över anslaget, men det var också vanligt att projekt blev billigare än beräknat. Medelvärdet låg på knappt 2,8 procent. Det i sig är en obetydlig skillnad från noll och i kombination med misstankarna om att kostnadsöverskridandena överskattas på grund av databortfall är det troligt att det faktiska medelvärdet var ännu närmare noll eller till och med under. I diagrammet syns också att det inte finns någon trend över tid. Slutsatsen blir att det inte fanns några systematiska problem med att kostnaderna skulle ha underskattats.

¹⁴⁵ Databasen Byggupphandlingar i Uppsala kommun 1870–1975.

¹⁴⁶ Bilaga 3.1.

Diagram 2: Kostnadsöverskridanden 1870–1913



Källa: Databasen Byggupphandlingar i Uppsala kommun 1870–1975.

Det är viktigt att komma ihåg att kostnadsöverskridandena visar skillnaden mellan kostnaderna och anslaget för hela projektet. Varje projekt kan i sin tur ha inkluderat en eller flera entreprenader. Med kostnadsöverskridande avses alltså alltid hela projekt, vilket inte behöver vara fallet när entreprenader och anbud diskuteras. Det betyder också att en enskild entreprenad inom ett projekt kan ha blivit dyrare än kontrakterat utan att det för den sakens skull behöver ha lett till ett kostnadsöverskridande. Det kan antingen bero på att de andra entreprenaderna blev billigare än kontrakterat eller att kontraktssumman var lägre än vad den som gjorde kostnadsberäkningen trodde att den skulle bli.

Sammanfattningsvis går det att konstatera att de belägg som finns indikerar att Uppsala under den här perioden nästan uteslutande använde sig av starka incitament för byggentreprenaderna. De annonserades i tidningarna och rörligt pris användes inte. Samtidigt fattades regelbundet omdömesbaserade beslut. Det var ingalunda regel att lägsta pris automatiskt skulle vinna. Vid 17 procent av alla entreprenader antogs inte lägsta anbudet och svaga incitament användes för arkitekterna. Det finns inga belägg för att någon eller några entreprenörer systematiskt gynnades, förutom möjligen de lokala företagen i och med att annonseringen förefaller ha begränsats till den lokala pressen.

Historisk och institutionell kontext

Även om kommuner inte omfattades av några specifika upphandlingsförordningar agerade kommunerna inom ramarna för en större kontext som hade betydelse för upphandlingen. I denna kontext ingick exempelvis kommunalförordningarna. I detta avsnitt redovisas de aspekter som hade betydelse för hur upphandlingen fungerade i praktiken. Avsnittet inleds med en genomgång av målsättningarna för den statliga upphandlingen. Den statliga upphandlingen ges relativt mycket utrymme under den här perioden för att det varit svårt att hitta normativa och diskuterande källor som behandlar kommunernas upphandling under perioden. Genom att granska underlaget till upphandlingsförordningen går det att få en inblick i vilka typer av problem som identifierades och vilka mål som fanns för statens upphandling och det finns goda skäl att tro att omständigheterna var liknande, om än inte identiska, på kommunal nivå.

Avsnittet fortsätter med en genomgång av de lagar som kommunerna hade att förhålla sig för att därefter teckna en bild av hur Uppsala stads förvaltning var organiserad och vilken betydelse det hade för upphandlingen.

Öppenhet, prisbillighet och illojal konkurrens

När den svenska staten reformerade upphandlingsväsendet i slutet av 1800-talet var det med två mål i sikte. Det första var att staten skulle ”för så billigt pris som möjligt erhålla en tillfredsställande prestation” vid upphandlingar och det andra var att ”den solida industrien, det redbara och dugliga arbetet ej må i princip eftersättas den industri och det arbete, hos hvilka nämnda egenskaper endast i mindre grad förefinnas”. Dessa mål skulle uppnås med hjälp av två principiella verktyg: offentlighet och konkurrens. De kommitterade noterade att dessa två principer under vissa omständigheter sammanföll. Om offentliga auktioner användes tillförsäkrades både öppenhet och konkurrens. Det var dock knappast några nya idéer som framfördes. Tvärtom påpekades i utredningen att det snarare rörde sig om att kodifiera och förtydliga redan existerande praxis.

Offentlighet och konkurrens var således de viktigaste byggstenarna i den statliga upphandlingen och genom att utlysa upphandlingarna till allmänheten var tanken att båda dessa kriterier skulle uppfyllas. De konstaterade dock att framför allt frågan om konkurrens vållade bekymmer.¹⁴⁷ Frågan återkom också i den samtida debatten i ett vidare sammanhang och kan vara värd att dröja vid.

¹⁴⁷ *Betänkande och förslag angående ordnande af statens upphandlings- och entreprenad-väsende* 1888, s. 94–95.

1862 års kommunala reformer var i stor utsträckning influerade av ett liberalt tankegod. Även mer allmänt var 1800-talet i stor utsträckning präglad av det liberala projektet. Näringspolitikens utveckling var i många avseenden en tydlig framgång för liberalismen, särskilt i fråga om införandet av näringsfrihet genom nya lagar 1846 och 1864. År 1865 anslöt sig Sverige till ett europeiskt frihandelssystem genom att underteckna ett s.k. Cobdentraktat. Den ökade internationella konkurrensen innebar dock att det svenska jordbruket utsattes för en hård prispress vilket ledde till att spannmålstullar infördes 1888, något som således innebar en seger för den konservativa protektionistiska sidan. Statens roll i ekonomin under den här perioden brukar beskrivas som en ompositionering. Å ena sidan avreglerades stora delar av näringslivet och den fria företagsamheten fick större utrymme. Samtidigt tog staten och kommunerna ett allt större ansvar för infrastruktursatsningar, utbildning och socialvård.

Lars Magnusson menar att då det inte var fråga om någon nattväktarstat bör man inte tala om en avreglering utan en omreglering. Poängen med detta är att betona vikten av en aktiv, eller ”interventionistisk”, stat.¹⁴⁸ Det kan dock vara motiverat att beskriva avskaffandet av skråväsendet och införandet av näringsfrihet som just avreglering i stället för omreglering eftersom det de facto innebar att många av de viktigaste spelreglerna avskaffades. På så sätt betonas att spelreglerna på marknaden liberaliserades utan att för den sakens skull hävda att staten abdikerade från alla områden förutom upprätthållande av lag och ordning.

Precis som att avskaffandet av tullar medförde en svårare konkurrensituation för landets jordbrukssektor torde liberaliseringen av näringslivet ha medfört ökad konkurrens även för hemmaindustrierna.¹⁴⁹ Till skillnad från den internationella handeln förefaller detta dock inte ha lett till någon återgång till statligt reglerad konkurrens. Frågan om politikernas inställning till konkurrens under perioden i fråga har inte studerats i samma utsträckning som inställningen till frihandel men det är tydligt att många företagare inte alls var särskilt förtjusta i konkurrens. Lennart Jörberg har konstaterat att

[n]är man studerar de svenska företagarnas korrespondens från den tid som kallats liberalismens glansperiod, slås man av det faktum att dessa företagare har lämnat så få uttalanden i liberal anda. Man finner i stället, att de diskuterade olika sätt att inskränka verkningarna av den fria konkurrensen genom att själva söka åstadkomma inskränkningar i denna.¹⁵⁰

¹⁴⁸ Magnusson 2005, s. 173.

¹⁴⁹ Åmark 1989.

¹⁵⁰ Jörberg 1988, s. 123–124.

Under slutet av 1800- och början av 1900-talen uppstod också en rad konkurrensbegränsande samarbeten i form av karteller och branschorganisationer.¹⁵¹ Från statens håll gjordes dock inga försök att stävja kartellbildningarna. Det framhålls ofta att, tvärtemot förhållandena i USA, karteller ofta sågs som något positivt och nödvändigt i en europeisk kontext. Detta fick det något paradoxala utfallet att USA anammade en betydligt mer långtgående reglering av näringslivet i syfte att främja konkurrens, medan staten i Europa tog ett steg tillbaka och lät marknadens parter själva reglera marknaden. Det viktigaste verkar således ha varit att staten inte skulle lägga sig i, snarare än att främja konkurrens.¹⁵²

Viktigt att poängtera är också att det i förarbetet till upphandlingsförordningen inte var ett mål i sig att främja konkurrens. Konkurrens var i stället ett medel, eller ett verktyg, som skulle användas för att uppnå målet att hushålla med statens resurser.

De utstakade målen var som nämnts hushållning med offentliga medel å ena sidan och att upprätthålla ”det redliga och dugliga arbetet” å andra sidan.¹⁵³ Då metoderna för att uppnå målen bestod av offentlighet och konkurrens skulle man kunna dra slutsatsen att de kommitterade ansåg att konkurrensen skulle leda till att ”det redliga och dugliga arbetet” gynnades genom att de icke konkurrenskraftiga aktörerna slogs ut. Det vore dock att dra en felaktig slutsats.

Att utlysa projekten för fri tävlan medförde vissa problem. För det första var det inte säkert att de mest dugliga kände sig manade att lägga anbud och för det andra riskerade man att de mindre dugliga eller lämpliga kände sig manade att spekulera. Båda dessa problem medförde ett behov av att tillåta en högre grad av handlingsutrymme för den upphandlande tjänstemannen. Ett auktionsförfarande är baserat på en statisk syn på konkurrens. En av förutsättningarna för att auktionen ska fungera som tänkt är att det är samma vara som säljs eller köps. Om det är fråga om en homogen vara eller en specifik produkt, som exempelvis försäljning av en tavla är auktionen relativt okomplicerad. Det enda som är av vikt är då priset.

För många produkter gäller dock att det inte på förhand går att inspektera det som ska köpas. Detta är nästan alltid fallet när det gäller byggprojekt. Då blir inte bara pris utan även bedömningen av utförarens

¹⁵¹ Berg & Karlsson 2014; Lundqvist 1995; Åmark 1989.

¹⁵² Schröter 1996; Chandler & Hikino 1994, s. 395 menar att exempelvis Tyskland i större utsträckning präglades av en tron på industriellt samarbete där karteller spelade en viktig funktion medan tron på konkurrens var betydligt mer påtaglig i USA, något som tog sig uttryck i bl.a. i den s.k. Sherman Antitrust Act som syftade till försvåra konkurrensbegränsande beteenden. Se också Hall & Soskice 2001 för vidare diskussion om skillnaden mellan organiserade och koordinerade marknadsekonomier.

¹⁵³ *Bevägnande och förslag angående ordnande af statens upphandlings- och entreprenadväsende* 1888, s. 95.

kompetens och pålitlighet variabler att ta i beaktande. Lägsta pris blir inte nödvändigtvis bästa pris eftersom det kan röra sig om två olika slutprodukter. En regel som stipulerade att lägsta pris alltid skulle antas var därför inte önskvärd. Å andra sidan innebär ett frångående från principen om att lägsta pris automatiskt vinner också en möjlighet att ta hänsyn till annat än vad som är befogat från ”affärsmässig” synpunkt. De kommitterade menade dock att det skulle mycket till innan det kunde vara befogat att frångå lägsta pris-principen och menade att det bara skulle ske i undantagsfall.¹⁵⁴

Näringslivet var av motsatt åsikt. Som redan visats fanns inom stora delar av näringslivet en misstro mot konkurrens. Framför allt sågs pris konkurrens på med ogillande. Även sådant som de flesta nog skulle kalla för vanlig konkurrens stämplades av vissa som ”illojal konkurrens”.¹⁵⁵ Hela poängen med auktioner är dock att spekulanterna ska konkurrera med just pris. Ett ofta framhållet klagomål var därför att offentliga beställare lade alltför stort fokus på pris. Bakom motviljan till konkurrens låg naturligtvis ett egenintresse. Genom att begränsa konkurrensen kunde de som redan var etablerade tjäna mer pengar och dessutom göra det på ett bekvämare sätt. Kritiken formulerades dock inte på det sättet. I stället kunde det heta att ett alltför stort fokus på pris ledde till ”premiering af den illojala konkurrensen eller af affärslättsinnet”. Kritiken var också ofta densamma som den som riktades mot att använda entreprenader över huvud taget. Vinstjakten ansågs leda till att kvaliteten fick lida. Entreprenörerna själva hade dock inget som helst intresse av att helt avskaffa entreprenadväsendet då det utgjorde en stor del av många inkomstkällor. I stället menade vissa att det vore bättre att ta efter förhållandena i ”det stora ordningslandet Tyskland”. I Hamburg var det exempelvis stadgat att det anbud som låg närmast medelvärdet skulle tilldelas kontraktet.¹⁵⁶

Sammanfattningsvis syftade således upphandlingsförordningen i första hand till att säkra låga priser för staten. Föreskrivandet av konkurrensutsatt upphandling var inte motiverat av några dynamiska långsiktiga hänsyn utan var i stället transaktionsspecifik med syfte att få ned kostnaderna samt minska risken för korrupktion. Samtidigt fanns också en medvetenhet om problemet med att vara för prispokuserad. Både upphandlingskommittén och debattörer var obenäga att tillstyrka något större handlingsutrymme för tjänstemännen. De mer avancerade förslagen gick ut på att försöka bli av med både problemet med byråkratisk autonomi och prishets genom att med hjälp av medelvärdesberäkningar hitta det vinnande anbudet.

¹⁵⁴ *Betänkande och förslag angående ordnande af statens upphandlings- och entreprenadväsende* 1888, s. 100–101.

¹⁵⁵ Åmark 1989, s. 23.

¹⁵⁶ ”Entreprenadssystem med förstånd.”, *Dagens Nyheter*, 1902-08-09.

Upphandlingsförordningens sakkunniga stannade dock vid att tillåta avsteg från lägsta pris-principen i undantagsfall. Signifikant är också att det huvudsakligen förefaller ha varit från entreprenörssidan som det fanns en uppfattning om att upphandlingsförfarandet ledde till sämre kvalitet. Framför allt kan noteras att debatten huvudsakligen rörde sig kring frågan om huruvida lägsta pris skulle antas eller inte. Frågan om exempelvis löpande räkning var helt frånvarande. Det största problemet låg enligt vissa entreprenörer i att otylglad konkurrens ledde till prisdumpning.

Lagstiftningen

I det här avsnittet behandlas först den lagstiftning som de kommunala aktörerna hade att förhålla sig till. I avsnitten därefter behandlas den kommunala organisationen och mer specifikt organiseringen av den kommunala upphandlingen.

Kommunerna agerade inom ramarna för 1862 års kommunalförordningar (FKS).¹⁵⁷ Förordningarna innebar att det lokala självstyret blev starkare än tidigare. Vurmen för det kommunala självstyret, möjligen i kombination med att de kommunala utgifterna ännu inte var särskilt omfattande, medförde att när den statliga upphandlingen reglerades så lämnades den kommunala upphandlingen oreglerad. Det fanns dock lagstiftning som inte explicit behandlade upphandlingen men som hade betydelse för den. Utöver kommunallagarna var även andra lagar och förordningar av betydelse och dessutom tillkom viktiga aspekter genom rättspraxis som kanske inte var givna eller tydliga i förordningarna.¹⁵⁸

Två av de viktigaste principerna för den offentliga förvaltningen var och är likställighetsprincipen och objektivitetsprincipen. De slår fast att kommuner inte otillbörligt får gynna enskilda kommunmedlemmar samt att ovidkommande syften inte får ligga till grund för de beslut som tas. Den exakta innebörden av dessa principer utarbetades dock via utslag i olika processer genom åren, vilket innebär att samma lag kan ha uppfattats olika av aktörerna beroende på vilken tidpunkt det rör sig om.

En annan av grundbultarna i förvaltningen och som länge ansetts vara utmärkande för Sverige är offentlighetsprincipen. När den antogs för första gången i slutet av 1700-talet, och när den åter togs i bruk år 1809, fanns det ännu inga kommuner. Efter kommunalreformen uppstod så småningom frågetecken kring i vilken utsträckning principen också gällde kommunala handlingar eftersom det inte var specifikt reglerat i lagen. Även om det ofta antogs att också kommunerna omfattades var det inte

¹⁵⁷ Förordning om kommunalstyrelse i stad. Kommunalförordningarna var olika för städer och landsort.

¹⁵⁸ Söderlind & Petersson 1988, s. 109.

tydligt i vilken omfattning principen gällde. Högsta domstolen slog år 1914 fast att det fanns begränsningar i rätten att få tillgång till DK:s protokoll och handlingar, men någon uttömmande avgränsning fanns inte under hela denna första period av undersökningen.¹⁵⁹ Det innebär också att det var oklart huruvida anbudsgivare i upphandlingsärenden kunde förvänta sig att få tillgång till exempelvis upphandlingsprotokoll.

Vissa områden var tydligare reglerade i FKS. Rune Bokholm lyfter fram sex aspekter som karaktäristiska varav två är av intresse här.¹⁶⁰ Den första är den kommunala revisionen. Den utgjordes under den här perioden av lekmannarevision och det fanns därför vissa brister i såväl omfattning som kvalitet.¹⁶¹ Icke desto mindre utsattes verksamheten för revision. Det kan antas att revisionen granskade om kommunen bröt mot exempelvis likställighets- eller objektivitetsprincipen, men också uppmärksammade upphandlingspraktiker som var skadliga för kommunens ekonomi. Den andra aspekten av intresse är besvärsinstitutet som innebar att åtgärder kunde överklagas och bedömas olagliga. Denna institutionella kontext innebar att även om upphandlingen i sig inte var reglerad fanns det begränsningar i de kommunala aktörernas handlingsutrymme. Genom principerna om likställighet och objektivitet påverkades till viss del vilka beslut som kunde tas och den kommunala revisionen tillsammans med besvärsrätten gjorde att risken för att överträdelser skulle uppträckas och beivras blev större. Samtidigt var det naturligtvis svårt att belägga att ett visst upphandlingsbeslut stred mot någon av dessa principer av orsaker som diskuteras i inledningskapitlet.

Den kommunala organisationen – Partsammansatt lekmannastyre

Den institutionella kontexten innebar vissa begränsningar för hur den kommunala förvaltningen kunde agera. Reglerna var dock så vagt formulerade att det i praktiken inte kan ha haft någon större betydelse för hur upphandlingen organiserades. Den kommunala organisationen gjorde också att det fanns goda förutsättningar för att använda svaga incitament om så ansågs behövligt.

En ofta framhållen aspekt av det kommunala självstyret under perioden i fråga är den höga graden av lekmannastyre. Även om det var mer utpräglat i landskommunerna gällde det också i stor utsträckning för

¹⁵⁹ SOU 1927:2, s 63–64.

¹⁶⁰ Bokholm 1995, s. 42.

¹⁶¹ Se Fihn 2005 för den kommunala revisionens utveckling.

städerna.¹⁶² Det gick inte heller alltid någon tydlig gräns mellan anställda och förtroendevalda. FKS slog fast att anställda inte kunde vara förtroendevalda. Detta kringgicks i Uppsala genom att en något annorlunda anställningsform användes för stadsträdgårdsmästaren, stadsingenjören och stadsarkitekten. De sågs som ”specialister [...] anställda på kontrakt” och eftersom de därför, enligt Christina Wahlström som skrivit om Uppsalas förvaltning, inte ansågs vara ”stadens betjänte”, fanns inget som hindrade dem från att åta sig andra uppdrag. Wahlström menar att de snarare var att betrakta som ”tekniska konsulter”, vilket medförde att stadsarkitekten kunde sitta i fullmäktige samtidigt som han var anställd av kommunen.¹⁶³ Stadsarkitektens instruktioner innebar dessutom att han i praktiken kunde komma att sitta på inte bara två utan tre olika stolar. För att kompensera för den låga ersättningen tilläts stadsarkitekten att utöver sitt kommunala uppdrag, som bland annat gick ut på att granska ritningar vid bygglovstillståndsgivning, också bedriva privat arkitektverksamhet för att kunna locka till sig kompetenta arkitekter. Samma person kunde alltså vara underställd och granskad av samma församling som han var en del av samtidigt som han utövade privat verksamhet inom ett yrke som han själv hade att granska. I teorin gjordes således en poäng av att förhindra tjänstemän från att ha politiska ämbeten, men detta var något som i praktiken kunde kringgås.

I början av perioden var de kommunala åtagandena få och den administrativa apparaten begränsad. År 1863 hade DK bara en särskild styrelse under sig, fattigvårdsstyrelsen, samt auktionskammare, stadsingenjör och stadsbyggmästare/-arkitekt. De kommunala åtagandena växte dock och vid sekelskiftet hade de särskilda nämnderna och styrelserna vuxit till sju. Därtill hade brandkår, pantlånekontor och gasverk samt en rad andra uppgifter tillkommit.¹⁶⁴

Under hela perioden var den kommunala rösträtten knuten till inkomst och förmögenhet. Juridiska personer kunde rösta och rösträtten var graderad. Detta bidrog till att valen under 1800-talet lockade relativt få väljare. För det första var det inte alla som hade rösträtt, och bland dem som fick rösta kunde de mest förmögna på sina håll ha så stor andel av rösterna att det var mer eller mindre givet på förhand hur utgången skulle bli. Graderingen reviderades efter hand och antalet röster en person kunde ha sänktes. Så småningom försvann också rätten för juridiska personer att rösta. Delvis på grund av detta uppstod ett klimat som lett till att historiker har karaktäriserat de kommunala valen som apolitiska.¹⁶⁵ Några politiska

¹⁶² Andersson 1973, s. 204–205; Norell & Strömberg 1982, s. 12; Wahlström 1997, s. 94.

¹⁶³ Wahlström 1997, s. 103.

¹⁶⁴ Wahlström 1997, ss. 71, 73. Det som under 1800-talet kallades stadsbyggmästare kom senare att kallas stadsarkitekt.

¹⁶⁵ Lindberg 1962; Ullenhag 1984, s. 234; Wahlström 1997, s. 64.

partier i modern mening fanns till en början inte, och även efter att exempelvis arbetarrörelsen börjat mobilisera sig var valen personval mer än något annat. Viktigast var inte nödvändigtvis politisk uppfattning utan personlig lämplighet vilket också var inställningen vid tillsättning av förtroendeposter. Christina Wahlström menar att fackkunskaper sågs som viktiga vid val till såväl fullmäktige som nämnder och verksstyrelser medan politisk hemvist var av underordnad betydelse.¹⁶⁶

Ytterligare en karaktäristik var att även om det redan vid periodens början fanns anställda tjänstemän, som också blev allt fler ju längre tiden led, var politikerna hela tiden involverade i förvaltningen. När det gäller byggupphandlingen var förtroendevalda alltid representerade och hade beslutsrätt i de organ som skötte. Det innebar att förvaltningen var en blandning av den professionella och den politikerbaserade modellen.

Fördelarna med lekmannastyre är en mindre tungrodd byråkrati. Nackdelarna kan inkludera avsaknad av expertis. I de svenska kommunförvaltningarna hanterades detta problem bland annat genom att ”experter” anställda av staden hade en självskriven plats i ett sakområdes styrelser.¹⁶⁷ Således hade stadsläkaren en permanent plats i hälsovårdsnämnden. Den tekniska expertisen inom byggnadsområdet återfanns hos stadsarkitektkontoret. Byggupphandlingen hade dock vid den här tidpunkten ingen permanent organisationsform utan kunde organiseras på en rad olika sätt.

Johannes Westberg konstaterar i sin studie av skolhusbyggande på landsbygden i Västernorrland mellan 1840 och 1900 att kommittéer började användas i större utsträckning från 1870-talet. Kommittéerna där kunde fylla olika funktioner, ibland var syftet att samla olika intressen som kunde ha åsikter om bygget och ibland kunde kommittéerna utgöra en ”expertpanel”.¹⁶⁸ I de fall kommittéer inte användes var det i stället skolrådet eller kyrkostämman som skötte projekten.

I Uppsala fanns inte heller någon enhetlig arbetsgång. Ofta var det den berörda nämnden eller styrelsen som initierade och ledde arbetet. Den kunde i sin tur delegera uppgifter till en byggnadskommitté men det förekom också att styrelsen själv tog beslut om till exempel antagande av anbud. Oftast var DK också involverat på något sätt. I början av perioden var den också oftare mer direkt inblandad och kunde anta anbud eller, när

¹⁶⁶ Wahlström 1997, s. 68.

¹⁶⁷ För användningen av experter vid upphandling i Paris på 1800-talet, se Lemesle 2007.

¹⁶⁸ Westberg 2014, s. 143.

det inte var någon särskild nämnd eller styrelser som var beställare, själv sköta hela processen.¹⁶⁹

Oavsett om det var DK, en styrelse eller en kommitté som skötte upphandlingen togs beslut gemensamt.¹⁷⁰ Det hade vissa implikationer för upphandlingen, framför allt att principal-agent-problematiken mildrades. I och med att förtroendevalda var representerade vid viktiga beslut behövde de som principaler inte oro sig i lika stor utsträckning för att agenten eventuellt skulle agera på ett otillbörligt sätt. I och med att positioner tillsattes baserat på det förtroende som de utvalda åtnjöt borde det också ha inneburit att det fanns större möjligheter att fatta omdömesbaserade beslut.

Vilka regler dessa förtroende- och tjänstemän hade att förhålla sig till är inte helt uppenbart, men de förfaller ha varit vagt formulerade och även ha erbjudit möjligheter för den som så önskade att fatta omdömesbaserade beslut. Den kommunala förvaltningen reglerades delvis via FKS och delvis via lokala förordningar och instruktioner. I den äldsta författningssamlingen för Uppsala från 1890 finns inga hänvisningar till hur upphandlingen skulle skötas. Från 1907 finns däremot upptaget i revisorernas instruktioner att de skulle granska huruvida ”större leveranser” hade ”blifvit ställda under konkurrens genom auktion eller infordrande av anbud”. Det var dock inget absolut krav att leveranser skulle konkurrensutsättas, det behövde bara göras ”såvidt lämpligen kunnat ske”. Vidare förväntades kontrakten vara ”för staden betryggande och för ändamålet lämpliga”.¹⁷¹ Frågan behandlas inte på några andra ställen i författningssamlingen, vilket innebär att, vad det verkar, revisorerna hade i uppdrag att se till att ett visst förfarande användes samtidigt som de som skötte upphandlingen inte hade några instruktioner som förklarade att detta förväntades av dem.¹⁷²

Vidare kan det noteras att instruktionerna nämner ”leveranser” och inte entreprenader eller arbeten. Det är alltså för det första något otydligt vilken typ av upphandling som skulle konkurrensutsättas. För det andra är

¹⁶⁹ USA, DK, AI:16, Protokoll 1878-03-22, §9; (För tekniska aftonskolans nybyggnad verkar det som att det var DK som infordrade och antog anbud medan det var aftonskolans styrelse som sedan var de som var ansvariga för översyn. USA, STF M i Uppsala, AI:21, Protokoll, 1883-11-30, § 9; USA, DK, AI:21, Protokoll 1883-11-15, § 5.)

¹⁷⁰ Några formella bestämmelser om att så skulle ske har jag inte lyckats hitta. Påståendet är i stället baserat på att i alla instanser där det finns information om att anbud har antagits så har beslutet tagits gemensamt. Hänvisning till protokoll där anbud antogs finns bland annat i avsnittet ”Vilka fick kontrakt, och vilka hade möjligheten att få kontrakt? – Objektivitet i upphandlingen”.

¹⁷¹ *Ny samling af kommunala stadganden för Uppsala stad*. ”Reglemente och siffergranskningsinstruktion för revision af Uppsala stads räkenskaper och förvaltning”, 1909, § 8 f, s. 212.

¹⁷² Såvida inte detta meddelats på annat sätt, jag har dock inte lyckats lokalisera några sådana instruktioner.

instruktionerna vagt formulerade och medger stort handlingsutrymme. Det står ingenting om hur antagandet av anbud var tänkt att gå till. Det fanns förvisso en önskan om att konkurrens skulle användas, och det kan ha haft en påverkan om det tidigare inte hade skett på grund av slentrian. Det står dock inget om hur många anbud som skulle infordras eller om det förväntades att upphandlingen skulle annonseras i tidningar eller offentliggöras på annat vis. Formuleringen indikerar dessutom att det inte krävdes särskilt mycket för att helt avstå från konkurrensutsättning.

Det förelåg således i teorin förutsättningar för att förvaltningen skulle ha kunnat använda sig av svaga incitament om så behövdes. Objektivitetsprincipen stipulerade att kommunen inte otillbörligen fick gynna några särskilda personer eller företag. Var den gränsen i praktiken gick var dock inte klarlagt. Det fanns, åtminstone från 1907, förväntningar på att konkurrens skulle användas. Hur det skulle göras var däremot vagt definierat och det fanns inga krav på att till exempel auktion eller annonsering skulle användas. Samtidigt var politikerna nära involverade i hela processen. Teknisk expertis togs till hjälp medan beslutsrätten och det slutgiltiga ansvaret låg hos förtroendevalda. Regleringen av upphandlingen medgav en hög grad av handlingsutrymme och kombinerades med en modell som var en kombination av de politikerinfluerade och professionella modellerna. Beslut togs dessutom oftast i grupp vilket gjorde det svårare för enskilda och politiska grupperingar att gynna utvalda grupper eller personer, vilket i sin tur också kan ha varit en anledning till att reglerna var så pass vagt formulerade.

Trots detta användes inte svaga incitament, vilket ytterligare stärker tesen att anledningen till att starka incitament användes för entreprenader var för att det ansågs vara det lämpligaste sättet ur ett transaktionsperspektiv, och inte på grund av regler eller rädsla för reprimander. Det är möjligt att auktioner och annonsering användes i stället för ett selektivt anbudsförfarande på grund av exempelvis objektivitetsprincipen, men i och med att det inte hölls hårt på lägsta pris-principen medförde det i praktiken ingen större skillnad.

Arkitekter, konsulter och entreprenörer

Även om det fanns vissa övergripande principer som kommunerna var tvungna att följa var de av generell natur och hur de skulle tolkas var långt ifrån alltid entydigt. För kommunerna innebar det att transaktionskostnaderna inte påverkades i någon större utsträckning av det offentliga institutioner. Samtidigt gjorde branschens struktur och institutioner att vinsten av att använda svaga incitament inte uppfattades som särskilt hög. I det här avsnittet förklarar jag varför så var fallet och visar hur det tog sig uttryck i Uppsalas byggupphandling.

Entreprenader kan utformas på olika sätt. Under den här perioden användes den så kallade traditionella entreprenadformen. Det innebär att projekteringen, eller utformningen, av byggnaden utfördes av en av byggherren anlitad arkitekt eventuellt i samarbete med installationskonsulter. Själva byggarbetet utfördes sedan av en eller flera entreprenörer. Den slutgiltiga produktens, husets, kvalitet blev då beroende av utformningen å ena sidan (som utförs av arkitekt/konsult) och hantverksskicklighet och hederlighet å andra sidan (entreprenörens område).

En av svårigheterna med byggupphandling ligger i att produkten köps innan den existerar. Beställaren vet inte vad det är den köper, något som gäller både för upphandlingen av projekteringen och för själva byggarbetet. Skillnaden mellan projektering och byggarbete är att det senare är tämligen väl avgränsat medan det första inte är det. Arkitekterna och konsulterna jobbar tillsammans med klienten för att ta fram produkten. Produkten är inte definierad på förhand utan växer fram i samarbete mellan beställare och utförare. Den processen gör i sin tur att nästa steg, byggandet, i bästa fall är tämligen väldefinierat. Upphandlingen av projekteringstjänster skiljde sig därför från hur själva byggarbetet upphandlades. För arkitekter och konsulter användes svaga incitament och för byggentreprenörer användes starka incitament. Skillnaden berodde på arbetets natur, men också på att framför allt arkitekter tidigt organiserade sig i branschorganisationer som uttryckligen förbjöd priskonkurrens.¹⁷³

Det räcker dock inte som förklaring. Det fanns fortfarande en risk att ritningarna inte var fullständiga, och att ändringar skulle behöva göras allt eftersom vilket kunde leda till *ex post*-transaktionskostnader. Det skulle i så fall vara ett argument för att använda sig av löpande räkning. Det verkar dock ha varit ovanligt, om det ens förekom, att entreprenader lades ut på löpande räkning på det sätt som kom att ske under 1900-talet. Under 1800-talet och även förmodligen en ganska bra bit in på 1900-talet förekom per definition inte några entreprenader med rörligt pris. Med entreprenad avsågs ett avgränsat arbete utfört till ett fastslaget pris. En av fördelarna med att använda sig av entreprenader var just att beställaren kunde vara säker på priset.¹⁷⁴

I en handbok om entreprenader från 1891 gjorde kaptenen vid Kungliga Fortifikationen O. A. Busch skillnad på entreprenad, vilket avsåg ett väl avgränsat arbete utfört mot en på förhand överenskommen ersättning, och akord, där ersättningen beräknades i efterhand och utgick från uppmätningar av det utförda arbetet. Den som tog sig an arbetet skulle då på förhand ange hur mycket den ville ha i ersättning för varje typ av arbete.

¹⁷³ Östnäs 1984.

¹⁷⁴ Se t.ex. Hallenberg & Linnarsson 2016 för diskussionen om entreprenader vid järnvägsbyggandet.

Det var också nödvändigt att det i efterhand gick att mäta arbetsinsatsen, exempelvis genom att mäta jordmassorna som grävts.¹⁷⁵ Ackord är inte att likställa med löpande räkning eftersom löpande räkning innebär att entreprenören blir ersatt för sina kostnader plus ett vinststillägg. Ackord innebär att det inte finns en direkt relation mellan entreprenörens utgifter och ersättning. Ackord kan därför vara mer flexibelt än fast pris eftersom det inte är specificerat exakt vad som ska utföras men mindre flexibelt än löpande räkning eftersom alla tänkbara moment måste ha prissatts innan avtalet sluts och de moment som inte omfattas måste förhandlas *ex post*. Det är talande att boken, som förefaller ha varit populär då en uppdaterad utgåva gavs ut vid ett senare datum, inte nämner löpande räkning som ett alternativ.

Svenska Teknologföreningen (SvTF) gjorde en liknande uppdelning. De menade att det fanns två huvudsakliga val för en byggherre, antingen egen arbetsledning eller entreprenad. Ersättningsformerna vid egen arbetsledning kunde antingen vara tim- eller dagslöner alternativt ackord (som de menade också kunde kallas beting). En entreprenad uppgavs vara en ”på förhand träffad överenskommelse om betalning för [ett arbete], utan hänsyn till antalet arbetstimmar”. Däremot kunde betalningen avse antingen hela arbetet eller ”efter enhetspris och vissa uppmätta kvantiteter eller stycketal”.¹⁷⁶ Framför allt är det signifikant att de angav att dessa ”olika tillvägagångssätt [var] tekniskt sedt, lika tillämpliga vare sig beställaren är en statsförvaltning, en kommunal myndighet eller en enskild person”.¹⁷⁷

Trots det förekom på olika håll tämligen ofta angivelser om att projekt utfördes ”efter räkning”. Flera statliga myndigheter använde sig av förfarandet i slutet av århundradet, men den exakta innebörden är svår att fixera.¹⁷⁸ Det verkar oftast ha använts antingen vid reparationer eller vid vad som kan kallas för delentreprenader, som ett torn eller en skorsten. Det är möjligt att det med uttrycket avsågs att beställaren tog på sig ansvaret för arbetsledningen.¹⁷⁹ Georg Hesselman menade att det var

¹⁷⁵ Busch 1891, ss. 1–3.

¹⁷⁶ ”Utredning angående entreprenadsystemets användning vid byggnadsarbeten”, 1908, s. 6–7.

¹⁷⁷ ”Utredning angående entreprenadsystemets användning vid byggnadsarbeten”, 1908, s. 5.

¹⁷⁸ *Betänkande och förslag angående ordnande af statens upphandlings- och entreprenad-väsende* 1888, s. 63–64. Även i Finland användes huvudsakligen entreprenad, dvs fast pris, även om det förekom att de utfördes ”efter räkning”, *Bidrag till Finlands officiella statistik, XVI Byggnadsstatistik* 1901, s. ii.

¹⁷⁹ För reparationer se t.ex. *Hallandsposten*, 1867-03-23, s. 2 och *Lysekilskuriren*, 1903-04-18, s. 2. Överintendentsämbetet uppgav att de inte använde entreprenader vid reparationer av hus i Stockholm (till skillnad från på landsbygden) utan antog hantverkare ”på

avsaknaden av tillräckligt stora entreprenörer som gjorde att många statliga projekt under tidigare delarna av 1800-talet utfördes på räkning och att projekten sköttes av officerare från fortifikationen, något som i så fall förmodligen påminde om den sista definitionen.¹⁸⁰

Entreprenadsystemet som sådant var således intimt förknippat med fast pris. Även om bevisläget inte är helt tillfredställande tyder det mesta på att det var ovanligt att löpande räkning användes på det sätt som kom att ske senare, det vill säga att en entreprenör skötte större delen av bygget och arbetsledningen och fick ersättning för sina faktiska utgifter.¹⁸¹ Att bygga på räkning verkar i stället ha inneburit att arbetsledningen sköttes av någon med täta kopplingar till organisationen och som hade erfarenhet av byggande.

När DK skulle uppföra ett nytt klapphus i slutet av 1870-talet bad de stadsfullmäktige om tillstånd att ”gå i författning om byggnadens uppförande antingen enligt räkning eller efter ackord”.¹⁸² Exakt vad som avsågs med ”räkning” och ”ackord” är inte helt klart. Badhuset utlystes på entreprenad och utfördes till fast pris, förutom eventuell muddring som utfördes ”på räkning”.¹⁸³ I och med att det rörde sig om muddring ligger det nära till hands att tolka det som att vad DK avser med räkning är vad Busch kallade för ackord. Det framgår dock inte om de med ackord menade entreprenad eller om det helt enkelt ändrade sig och använde entreprenad i stället för ackord. Att begrepps användningen kunde vara inkonsekvent är också något som noterats av Johannes Westberg i hans

grund af anbud, som infordras genom allmänna tidningar” och där det i anbudens angavs antingen timpenning för vissa typer av arbeten kombinerat med styckepriser för vissa typer av arbeten eller enbart priser för olika typer av arbeten, t. ex. olika typer av kavelugnar eller priset för målning per fot, se *Betänkande och förslag angående ordnande af statens upphandlings- och entreprenadväsende* 1888, s. 63; RA, Överintendentensämbetet, EIVb:4. Angående arbetsledning framgår i ett tidningsreferat att ett järnvägsbolag på grund av vissa omständigheter ”icke kunna meddelas entreprenör” och därför ”sjelft verkställer arbetet efter räkning [...] samt i sådant afseende anmodat bolagets trafikchef och baningeniör [...] att i egenskap af arbetschef leda och öfvervaka ombyggnadsarbetet i sin helhet”. *Trollhättans Tidning*, 1897-06-15, s. 2. När Jönköpings stads skulle anlägga en vattenledning stod valet mellan entreprenad eller att utföra arbetet ”under tillsyn af” [vattenledningsverkets ingenjör] mot skäligt arfwode, helst efter räkning”. *Jönköpings tidning*, 1876-05-08, s. 2. På liknande sätt gav kyrkostämman i Asarum och Ringamåla i uppdrag till kantorn och ytterligare en person ”att på bästa sätt inköpa erforderligt virke och öfrigt materiel samt uppgöra arbetskostnaden allt efter räkning” när klockstapeln och kyrkans tak skulle repareras, *Karlshamnns Allehanda*, 1882-08-30, s. 1.

¹⁸⁰ Hesselman 1945, s. 145.

¹⁸¹ Löpande räkning blev vanligare under mellankrigsperioden, något som behandlas i nästa kapitel.

¹⁸² USA, DK, AI:17, Protokoll 1879-02-13, § 6.

¹⁸³ USA, DK, AI:17, Protokoll 1879-05-08, § 7.

undersökning av landsbygdens skolhusprojekt och det är således möjligt att det handlade om begreppsförvirring.¹⁸⁴

I Uppsala finns inga indikationer på att några hus byggdes på löpande räkning. I vissa fall byggdes däremot i egen regi och då kunde vissa moment uppföras på räkning, som vid bygget av renhållningsverket. Det var framför allt det ”egentliga” byggarbetet som sköttes av tillfälligt anställd byggarbetspersonal och under överinseende av en arbetsledare som också skötte samordningen av de olika momenten. Andra mer specialiserade moment upphandlades däremot, exempelvis snickerier men också material. Enligt protokollen antogs i regel lägsta anbud men några anbudsprotokoll har inte förts varför det inte går att se vilka anbudsgivarna var. Det är inte heller alltid tydligt om arbeten och leveranser annonserades eller om de infordrades under hand.

Ett exempel på hur det kunde gå till var när renhållningsverkets styrelse beslutade att inte använda entreprenad för uppförande av en skorsten eftersom det var ”antagligt att under arbetets gång en del ändringar måste vidtagas uti den ursprungliga planen” och då ”intet dylikt verk finnes att taga såsom förebild ansågs [det] mindre lämpligt att utbjuda murningsarbetet på entreprenad”, varför styrelsen i stället beslutade att anlita en murare på timpenning.¹⁸⁵ Till följd av att projektet medförde en hög grad av osäkerhet valde styrelsen att använda sig av svaga incitament, helt i linje med transaktionskostnadslitteraturen. I stället för att anlita en entreprenör med hjälp av svaga incitament valde styrelsen att kringgå entreprenören i det här ledet och i stället själv anlita arbetskraft. Det medförde att en viss del av svårigheterna med entreprenader med rörligt pris-kontrakt kunde undvikas eftersom renhållningsverket inte hade samma incitament som en entreprenör att låta kostnaderna dra iväg. Det innebar dock att de själva fick överta en del av administrationskostnaderna.

I ett annat fall valde stadens fattigvårdsstyrelse att inte upphandla ett tillbyggnadsprojekt på entreprenad utan i stället ”att byggnaden skulle genom styrelsens försorg [...] uppföras”, vilket innebar att en murare anlätades för att mot en fast dagpenning ”hafva tillsyn vid och deltaga i arbetet”. Muraren skulle också, tillsammans med föreståndaren, inhandla tegel medan virket skulle införskaffas av två av styrelsens medlemmar.¹⁸⁶ Det framgår inte av protokollet, men det är inte osannolikt att delar av arbetskraften bestod av understödstagare från fattigvården.¹⁸⁷ I och med

¹⁸⁴ Westberg 2014, s. 156.

¹⁸⁵ USA, RV, AI:1, Protokoll 1905-10-13, § 3.

¹⁸⁶ USA, Fattigvårdsstyrelsen, AI:10, Protokoll 1871-01-31, § 11.

¹⁸⁷ ”Försumliga försörjare” kunde hamna under fattigvårdens ”husbondevälde” om deras familjemedlemmar tagit del av den obligatoriska fattigvården. Fattigvårdsstyrelsen hade då förfoganderätt över försörjarens arbetskraft tills ”kostnaden blivit gottgjord”, SOU 1963:38, s. 11.

att det rörde sig om en tillbyggnad är det möjligt att det var svårt att beräkna kostnaden och att styrelsen därför inte ville använda fast pris. En annan faktor kan ha varit att man ville spara pengar på arbetskraft genom att använda sig av fattigvårdstagare.

Det fanns inga formella hinder för kommunerna att använda sig av svagare incitament i upphandlingen, men i Uppsala användes de ändå huvudsakligen inte. I och med att löpande räkning aldrig användes vid general- eller byggentreprenader var det bara vid antagandet av entreprenör som valet mellan olika incitament behövde göras. Där fanns andra mekanismer för att hantera transaktionskostnadsproblemet. Det krävdes någon form av säkerhet, till exempel borgen, från entreprenören. Det innebär att i den händelse att entreprenören inte fullföljde sina åtaganden så blev byggherren ersatt.¹⁸⁸

Problemet med ofullständiga kontraktshandlingar hanterades genom att införa klausuler om att allt som kunde förväntas ingå i en viss sorts byggnad skulle vara med, även om det inte var inskrivet i kontraktet.¹⁸⁹ Det låter som en lösning som bäddade för problem, men det finns, som senare kommer framgå, inga indikationer på att det ledde till några konflikter vid Uppsalas byggprojekt. I och med att projekten var relativt okomplicerade jämfört med senare perioder borde lösningen ha varit mindre problematisk då. Asymmetriska styrkerelationer mellan beställare och utförare kan också ha varit en faktor. Företagen var många och små. Det fanns visserligen sammanslutningar som arbetade för att utveckla nya kontraktsformer, men det skedde framför allt under 1900-talet när projekten började bli mer komplicerade och företagen hade vuxit i storlek.¹⁹⁰ Hård konkurrens och frånvaron av koordinering kan således ha lett till en ”köparens marknad” med kontraktsvillkor som var fördelaktiga för köparen.

¹⁸⁸ I artikeln ”Bedrövlige missförhållande” i nummer 23 av *Byggnadsvärlden* från år 1917 menar en debattör att borgenssystemet kommit att utnyttjas av skrupelfria företagare. Enligt artikeln hade ”de mest solida företagen” mer eller mindre drivits ut från entreprenadmarknaden eftersom de visste att det ändå ”icke lönar sig”. Det berodde på att materialleverantörer tecknade borgen för svaga byggnadsentreprenörer i syfte att få entreprenören att använda dem som leverantör. De svaga entreprenörerna lade för låga anbud och gick så småningom i konkurs. Borgensmannen tog då över entreprenaden ”och i de flesta fall ordna de gott upp den affären på ett för sig lysande sätt.” (Exakt hur det gick till är något oklart, men förmodligen hade det att göra med vilka fordringsägare som hade förtur.) Det finns inga belägg i det material som studerats här för att något dylikt skulle ha förekommit i Uppsala under perioden. Att solida företag skulle avstå från att lägga anbud på offentliga entreprenader låter också osannolikt. Framför allt var det i den utsträckningen problemet existerade en fråga på systemnivå, det är svårt att se att enskilda byggbeställare skulle ha kunnat åtgärda det, jmf Akerlof 1978.

¹⁸⁹ Till kontrakten vidfogades alltid handlingar som specificerade vad som skulle ingå i entreprenaden, till exempel ritningar och rumsbeskrivningar. Dessa handlingar kunde vara mer eller mindre utförliga.

¹⁹⁰ En översiktlig genomgång av entreprenadrätten finns i Hagman m.fl. 2017.

Ytterligare en aspekt av betydelse var att det rörde sig om en relativt liten byggmarknad.¹⁹¹ Då det framför allt var lokala entreprenörer som lade anbud var det möjligt att ha kännedom om i stort sett alla anbudsgivare. Det var också betydelsefullt att stadsarkitekten var involverad i upphandlingarna. I sin tjänsteutövning kom han säkerligen i kontakt med de flesta av entreprenörerna och om han inte hade personlig kännedom om dem hade han garanterat kontakter som kunde lämna upplysningar.

Tillsammans indikerar dessa förhållanden att utfallsrelaterade mål var viktigast vid valet av upphandlingsform. Användningen av auktion och annonsering, som behandlas mer utförligt i nästa avsnitt, var vanligare för offentliga än privata byggherrar och här spelade objektivitetsprincipen en roll.¹⁹² Det gjorde att det var möjligt för en större kategori av entreprenörer att få kontrakt, även mindre lämpade sådana. Det kompenseras av att det inte var ovanligt att frångå principen om att anta lägsta anbud. På så sätt kan man säga att transaktionskostnaderna blev något högre för det offentliga, i och med att det innebar en kostnad att arrangera auktioner och att sortera bort icke önskvärda entreprenörer. Den kostnaden måste dock bedömas som relativt låg, och det finns inga indikationer på att det inom förvaltningen uppfattades som något problematiskt.

Hittills har framför allt transaktionsrelaterade frågor behandlats. För att fördjupa diskussionen och ytterligare stärka tesen att vissa principer som hade att göra med formrationalitet var, om inte oviktiga, åtminstone inte så högt prioriterade, följer nu en analys av hur principerna om transparens och objektivitet fungerade i praktiken.

Transparens och objektivitet

Förutom att transparens kan vara ett mål i sig kan det också vara ett medel för att uppnå andra mål såsom möjlighet för medborgarna att utkräva ansvar och att förhindra partiskhet. Offentlighetsprincipen anses ofta utgöra en av grundstenarna i den svenska förvaltningen och har även lyfts fram som ett internationellt föredöme.¹⁹³ På senare år har viss forskning dock poängterat att det inte sällan förekommer brister i hur kommunerna hanterar utlämnande av offentliga handlingar.¹⁹⁴ Som redan framgått var det länge osäkert i vilken utsträckning kommunerna omfattades av Tryck-

¹⁹¹ I och med att företagen hade begränsad räckvidd var det snarare fråga om många små lokala byggmarknader. I Sverige fanns således många företag, men de företag som kunde vara aktuella för varje projekt var relativt få.

¹⁹² Om man söker på ”byggnadsentreprenad” i tidningar från perioden så är det i stort sett bara offentliga eller semioffentliga organisationer som annonserar auktioner.

¹⁹³ Rosengren 2017, s. 26–27.

¹⁹⁴ Erlingsson & Wittberg 2017.

frihetsförordningen (TF). Det innebär att det i praktiken också råder en viss osäkerhet kring hur transparenta kommunerna egentligen var. I det här avsnittet avhandlas först hur transparent upphandlingen var och sedan undersöks i vilken utsträckning upphandlingen kan anses ha varit objektiv.

Auktioner eller skriftliga anbud – Transparens inom upphandlingen

Utformningen av upphandlingen gjorde att det för den tidigare delen av perioden rådde en relativt hög grad av transparens. Användandet av auktioner innebar nämligen att anbudsprocessen skedde inför öppen ridå. Auktioner användes också, enligt en offentlig utredning från 1971, vid perioden kring sekelskiftet 1900 ”i stor omfattning” vid statlig upphandling i syfte att försäkra sig om ett objektivt förfarande.¹⁹⁵

Drätselkammaren i Uppsala förefaller ha använt sig av offentliga auktioner för större projekt men inte för mindre. När nya byggnader för folkskolan i Uppsala skulle anläggas i början av 1870-talet användes offentlig auktion med rätt att inkomma med skriftliga anbud. Vid det tillfället inkom två skriftliga anbud och inga muntliga anbud. Det ena av de skriftliga anbuden var förseglat medan det andra inte var det. Det som inte var förseglat lästes upp innan auktionen började varpå muntliga anbud kunde läggas. Efter detta öppnades det förseglade anbudet.¹⁹⁶ År 1879 användes skriftliga anbud, dock utan krav på att vara förseglade, vid uppförande av klapphus som var ett relativt litet projekt.¹⁹⁷ År 1885 användes offentlig auktion men med rätt att inkomma med skriftliga anbud vid uppförandet av ny byggnad för pantlånekontoret.¹⁹⁸ Däremot användes inte auktion vid om- och tillbyggnad av stadshotellet 1882. I stället skulle byggmästare som var ”hugade att spekulera på nämnde [*sic!*] byggnadsarbetens utförande” inkomma med anbud till DK innan visst datum.¹⁹⁹ Det fanns heller inga instruktioner om att anbuden skulle vara förseglade. För tullhusbyggnaden som annonserades i stadens tidningar 1888 specificerades däremot att anbud skulle vara förseglade.²⁰⁰ När fattigvårdsstyrelsen skulle låta uppföra nybyggnader vid stadens försörjningsinrättning användes inte auktion och anbud som lämnades in skulle

¹⁹⁵ SOU 1971:88 1971, s. 23.

¹⁹⁶ USA, Folkskolestyrelsen, FIIIb:2, Byggnationshandlingar Nannaskolan, Utdrag ur protokoll från Direktionen för folkskolan 1874-11-24.

¹⁹⁷ *Uppsala*, 1879-04-15, s. 1.

¹⁹⁸ *Uppsala*, 1885-02-12, s. 1.

¹⁹⁹ *Uppsala*, 1882-02-07, s. 1.

²⁰⁰ *Uppsala*, 1888-02-07, s. 1.

vara förseglade.²⁰¹ Någon gång mot slutet av seklet hade det således skett en förändring i stadens upphandlingspraxis. Utvecklingen var liknande på andra håll i landet men gick olika snabbt. I Stockholm användes år 1878 förseglade anbud vid skolhusbygge medan ett skolhusbygge i Avesta året därpå använde sig av entreprenadauktion.²⁰²

Att det gick att avge oförseglade anbud var en praktik som gjorde att objektivitetsprincipen blev svårare att upprätthålla eftersom det medförde en risk för att information om vissa anbud på förhand spreds vidare till andra spekulanter. Nu var detta något som budgivarna själva kunde påverka genom att helt enkelt skicka in förseglade anbud i stället. Mer allvarligt var att införandet av förseglade anbud i förlängningen ledde till mindre transparens. Auktionsförfarandet övergavs så småningom helt till förmån för skriftliga anbud. Vid anbudsöppningen hade anbudsgivarna dock inte närvarorätt, vilket gjorde att den garanti för objektivitet som auktionsförfarandet var tänkt att vara nu gick förlorad. Det här var också något som sågs som ett problem från näringslivets sida. Det var inte bara Uppsala som hade en låg grad av öppenhet, även den statliga upphandlingen skedde i stor utsträckning utan möjlighet till insyn för spekulanterna. I samband med utredningen som låg till grund för den reviderade upphandlingsförfordningen år 1913 lyfte Stockholms handelskammare frågan och krävde att

prövningen [av anbud] får ske under medverkan av fackmän och att affärsmässiga principer komma i tillämpning vid de olika anbudens vägning mot varandra. Hänsyn bör tagas icke endast till priset, utan också till kvaliteten och den anbudsgivande firmans förutsättningar att fullgöra leveranser.²⁰³

Rätten att få ut offentliga handlingar skulle delvis ha kunnat tjäna som ett korrektiv, men i och med att det inte var fastslaget i vilken utsträckning kommunerna omfattades av lagen innebar det i praktiken att offentlighetsprincipen blev begränsad. Hur anbuderna hanterades illustrerar också hur informellt stora delar av förvaltningen sköttes. Det var inte ovanligt att praxis växte fram allt eftersom. Kommunen hade inte själv några regler som sade att auktioner skulle användas, det enda krav som fanns var att konkurrens skulle användas. Övergången till skriftliga anbud verkar också ha skett informellt. Några beslut om att så skulle ske har inte påträffats. Det fanns heller inga regler om hur anbuderna skulle hanteras. Enligt den offentliga utredningen från 1971 som nämndes tidigare var syftet med att använda auktioner runt sekelskiftet 1900 att försäkra sig om ett objektivt förfarande. Det är dock osäkert om kommunen använde auktioner av den

²⁰¹ *Upsala*, 1890-06-19, s. 1.

²⁰² *DN*, 1878-03-18, s. 3; *DN*, 1879-06-04.

²⁰³ "Stockholms handelskammare", *Aftonbladet*, 1914-04-15.

anledningen. Den statliga praxisen kan däremot ha fungerat som förlaga och hjälpt till att sprida uppfattningen om att offentliga projekt skulle upphandlas via auktion. I betänkandet som låg till grund för den första upphandlingsförordningen noterade kommittén att många statliga myndigheter i huvudsak följde de regler som utfärdats för försvaret trots att de formellt sett inte behövde göra det.²⁰⁴ Det är möjligt att så även var fallet i Uppsala.

Den knapphändiga regleringen ledde till att hanteringen av anbud efter att auktionerna övergetts kunde ifrågasättas utifrån transparens- och objektivitetskriterier även på andra vis. När staden skulle anlägga ett elverk i början av 1900-talet infordrades anbud på ”system” via annonsering i tidningarna.²⁰⁵ Tolv anbud inkom vilka öppnades av DK:s verkställande ledamot tillsammans med stadsingenjören. En ledamot av DK ansåg att detta var olämpligt och ville få till protokollet att han ansåg att hela DK borde vara närvarande vid öppnande av anbud. Något beslut om att så skulle ske framöver togs dock inte.²⁰⁶ I stället blev det vanligare att DK delegerade ansvaret för att infordra och anta anbud till ett mindre antal ledamöter.²⁰⁷ Återigen ett exempel på en praxis som utvecklades på informell väg, och detta trots att frågan om lämpligheten i förfarandet väckts inom organisationen.

Utvecklingen gick således mot en lägre grad av transparens i byggupphandlingen under perioden genom att auktioner inte användes längre och att entreprenörer inte tilläts medverka vid anbudsöppningen vilket försämrade möjligheten till insyn ”utifrån”. Problemet förvärrades av den oklarhet som rådde kring offentliga handlingars utlämnande. Även internt minskade transparensen när det blev vanligare att anbudshanteringen delegerades till en mindre grupp individer. Förvaltningen kan därmed i många avseenden inte sägas ha varit formrationell vilket stärker tolkningen att det inte var på grund av formrationellitet som kommunen använde starka incitament.

Vilka fick kontrakt, och vilka hade möjligheten att få kontrakt? – Objektivitet i upphandlingen

Så länge auktioner användes torde det ha varit relativt svårt att manipulera förfarandet till fördel för någon specifik aktör men införandet av förseglade anbud gjorde möjligheterna större. I praktiken förefaller det ha varit regel

²⁰⁴ *Betänkande och förslag angående ordnande af statens upphandlings- och entreprenad-väsende* 1888, s. 93.

²⁰⁵ Det rör sig alltså inte om byggupphandling i egentlig mening, men principerna är i det här fallet desamma.

²⁰⁶ USA, DK, AI:42, Protokoll 1904-08-26, § 5.

²⁰⁷ Se t.ex. USA, DK, AI:48, Protokoll 1910-04-07, § 14; USA, DK, AI:49, Protokoll 1911-03-30, § 7.

att byggentreprenader utlystes i stadens tidningar och huvudentreprenaderna var således överlag öppna för alla. I och med att staden som regel inte annonserade i tidningar med större räckvidd innebar det däremot att byggnadsentreprenörer från Uppsalaregionen hade större chans att bli uppmärksammade på entreprenaderna. Varför staden inte bemödade sig om att införa annonser i större eller fler tidningar är något oklart eftersom frågan inte diskuterades. En möjlig förklaring är att det inte ansågs mödan värt att försöka locka budgivare från andra städer om byggmarknadens aktörer var stationära. Det finns dock indikationer på att entreprenörer kunde verka över relativt stora områden. Byggmästaren som uppförde universitetshuset i Uppsala 1887 var till exempel baserad i Stockholm. Även mindre aktörer kunde ha lång räckvidd. Trots att staden inte aktivt verkar ha försökt nå spekulanter från andra orter än Uppsala inkom anbud från bland annat Strängnäs, Skara, Norrköping och Falun.²⁰⁸

En annan tänkbar orsak skulle kunna vara att det faktiskt fanns en tanke om att det var bra att gynna stadens entreprenörer. Ytterligare en förklaring är att det kan ha varit krångligare att kontrollera entreprenörer från andra orter. Uppsala var en relativt liten stad och det bör ha varit lätt att skapa sig en överblick av det fåtal byggmästare som var aktiva. Några exakta siffror på hur många aktörer som var aktiva i Uppsala finns inte, men i folkbokföringarna mellan 1880 och 1910 steg antalet personer titulerade byggmästare i Uppsala från 10 till 22.²⁰⁹ Värt att notera är att när elverket skulle byggas år 1914 infördes en annons om entreprenad för den motoriska delen i *DN*, *Aftonbladet*, *Sydsvenska dagbladet*, *Göteborgs handels- och sjöfartstidning* samt *Teknisk tidskrift*. Det föll sig kanske också naturligt då den typen av kompetens inte fanns i Uppsala.²¹⁰ Vid ett annat tillfälle, när staden byggde ett renhållningsverk i egen regi, framkommer att tre företag kontaktades för anbud på tegel.²¹¹ Hur det kommer sig att just dessa företag fick möjlighet att lämna anbud framgår inte. Vid den här tidpunkten fanns åtminstone nio tegelbruk bara inom gränserna för det som idag är Uppsala kommun och inom riket närmare 500 stycken.²¹²

Hur anbud infordrades varierade således en hel del och det verkar som att staden i praktiken, om än inte nödvändigtvis uppsåtligt, gynnade lokala byggföretag genom valet av tidningar att annonsera i. Frågan är hur

²⁰⁸ USA, Folkskolestyrelsen, FIIIb:2, "Utdrag ur protokoll vid Direktionen för H.K.H. Prins Gustafs folkskola..." 1874-11-24, § 2; USA, DK, AI:22, 1884-02-26, § 1; USA, Folkskolestyrelsen, FIIIb:5, "Anbud" nr 1, 1904-01-11; USA, Folkskolestyrelsen, FIIIb:5, "Entreprenad-anbud" nr 8, 1904-01-11.

²⁰⁹ Sökning på termen "byggmästare" i databasen "Folkräkningar".

²¹⁰ USA, DK, FVI:2, "Leveransanbud", 1904-07-07.

²¹¹ USA, RV, AI:1, Protokoll 1905-05-23, § 2.

²¹² Weber-Quarfort 2011; BiSos D 1905, tabell 1.

de anbud som kom in hanterades, gynnades några specifika entreprenörer där?

De gånger lägsta pris inte antogs var det ovanligt att det motiverades i protokollen. I stället användes skrivelser i stil med att vinnande anbud ”ansåg[s] vara för staden mest förmånligt och betryggande”.²¹³ Vid två tillfällen var lägsta anbudsgivare från Norrköping och hade dessutom betydligt lägre, ungefär 25 procent, anbud än övriga. Det är rimligt att tro att kombinationen av lågt anbud och långväga spekulant fick varningsklockorna att ringa. Det kan således ha varit en nackdel att vara utsocknes även som anbudsgivare. Då det rör sig om så pass få fall är det dock vanskligt att dra några starkare slutsatser kring detta.

Även om företag från andra orter missgynnades fanns det inga formella hinder för dem att lägga anbud. Det är möjligt att det inte lönade sig att annonsera i större utsträckning på grund av transaktionskostnaderna. Att annonsera i fler tidningar innebar en högre kostnad på grund av extra annonsavgifter samt mer arbete. Om det inte bedömdes vara troligt att särskilt många fler företag inkom med anbud och om det dessutom var svårare att bedöma deras lämplighet kan förvaltningen ha bedömt att den eventuella lägre kostnaden inte kompenserade de högre utgifter som förfarandet förde med sig.

En annan aspekt av den kommunala upphandlingen är dock mer anmärkningsvärd. Till skillnad från upphandlingsförordningen fanns det i kommunallagarna inga hinder för anställda och förtroendevalda att själva vara leverantörer eller entreprenörer åt kommunen, något som också utnyttjades. Åtminstone två av stadsarkitekterna under slutet av 1800-talet deltog som spekulanter på kommunala projekt, i vissa fall även på projekt som de själva tagit fram ritningar för. De verkar dock inte ha åtnjutit några fördelar. I de fall de fick kontrakt hade de också lägsta pris.²¹⁴ Fullmäktigeledamöter tilldelades däremot vid minst två tillfällen kontrakt trots att de inte hade lägsta anbud. I protokollen nämns vare sig att de vinnande budgivarna var fullmäktigeledamöter eller varför lägsta anbud inte antogs, mer än att det antagna anbudet ansågs vara det bästa.²¹⁵

Det finns således anledning att ifrågasätta hur högt stadens förtroendevalda och tjänstemän egentligen värderade opartiskhet. Det går inte att

²¹³ USA, DK, AI:39, Protokoll 1901-06-19, § 2.

²¹⁴ USA, DK, AI:20, Protokoll 1882-03-01; USA, DK, AI:17, Protokoll 1879-02-13, § 6; USA, DK, AI:22, Protokoll 1884-04-04, § 5. Man kan ju naturligtvis argumentera för att det är en fördel att vara väl insatt i processen och därmed ha större chans att ange ett anbud som avspeglar de faktiska kostnaderna. Det innebär dock inte att man nödvändigtvis får kontraktet eftersom det inte går att kontrollera nivån på övriga spekulanters anbud. Det är därför oklart i vilken utsträckning den typen av informationsmässiga fördelar kan användas för att också få kontrakt.

²¹⁵ USA, DK, AI:20, Protokoll 1882-03-01; USA, DK, AI:39, Protokoll 1901-06-19, § 2.

fastslå att det skulle ha rört sig om några oegentligheter men det är tydligt att det inte fanns någon oro för att anklagas för korruption.

Ytterligare ett exempel på detta, och den informella inställningen till upphandlingen, kan tas från egen regi-bygget av renhållningsverket. Timmer till bygget inköptes till en början av förmannen vid renhållningsverket på torget inne i Uppsala.²¹⁶ Tillgången på timmer visade sig dock vara lägre än beräknat och det uppstod farhågor om att byggets behov inte skulle kunna tillfredsställas på detta vis. Renhållningsverkets styrelse tog därför beslut om att de själva skulle undersöka om de kunde ordna leveranser genom sina kontakter. Det ”uppdrogs åt ordföranden att vända sig till Tobo, åt Åkerström att sätta sig i förbindelse med bekanta inom Harbo, Järlåsa och Björklinge socken samt att tala med virkeshandlare Westerberg från Läby”.²¹⁷ Här utnyttjades således informella nätverk för att införskaffa nödvändiga material, vilket återigen pekar på en avslappnad inställning till vikten av att framstå som opartisk. Å andra sidan var det inte ett förstahandsval utan sågs som ett alternativ först när den ursprungliga ordningen inte fungerade. Det faktum att de dessutom antecknade i protokollet att de skulle försöka handla från sina bekanta tyder också på att de inte ansåg att de gjorde något felaktigt. Intrycket även här är att utfallet var viktigare än processuella överväganden.

Formalism eller affärsmässighet?

Ett exempel på hur kontraktsavvikelse kunde hanteras får avsluta diskussionen om processuella överväganden. När tekniska aftonskolan fick nya lokaler blev färdigställandet tolv veckor försenat. I kontraktet stipulerades att förseningar skulle leda till vite om 100 kr per vecka. Skolans styrelse inkom med en skrivelse till DK där de yrkade på att vitesklausulen skulle åberopas, men att bara halva beloppet skulle utkrävas eftersom entreprenadbeloppet var lågt och för att arbetet var väl utfört. De menade dock att det var viktigt att utkräva en viss del av vitet eftersom de ansåg att förseningen var byggmästarens fel som inte hade sett till att nog med arbetskraft fanns att tillgå, trots att styrelsen vid flera tillfällen gjort påstötningar om detta. De menade också att det var viktigt att markera eftersom det var ”nödigt att till förekommande af missaktning för gjorda öfverenskommelser och åtagna förbindelser vidhålla någon plikt”.²¹⁸ DK ansåg i stället att något vite inte behövde utbetalas. De konstaterade att entreprenadsumman var så pass mycket lägre än kostnadsberäkningen att

²¹⁶ USA, RV, AI:1, Protokoll 1905-01-16, § 2.

²¹⁷ USA, RV, AI:1, Protokoll 1905-05-23, § 1.

²¹⁸ USA, DK, AI:23, Protokoll 1885-11-26, bil. § 12.

det indikerade att byggmästaren gått med förlust. Eftersom de trodde att han inte gjort någon vinst samt att arbetet var väl utfört tyckte de att de kunde låta saken bero.

Episoden visar att det fanns delade meningar om hur förseningar skulle hanteras. Tekniska aftonskolans styrelse såg det som en principalsak att kontraktet skulle efterlevas medan DK nöjde sig med att kostnaden trots allt blev lägre än först beräknat. De verkar också ha haft sympati med byggmästaren och det faktum att arbetet var väl utfört betydde mer än förseningen som det innebar. Någon mer utförlig förklaring än så gavs inte. Jag menar att båda ståndpunkterna kan anses vara ”affärsmässiga”. DK företrädde en linje där det inte var nödvändigt att följa kontraktet till punkt och pricka. Om de ansåg att de fått en bra produkt till ett bra pris nöjde de sig med det trots att de formellt hade möjlighet att utkräva ytterligare några hundra kronor.

Tekniska aftonskolans styrelse argumenterade dock inte för den motsatta ståndpunkten av formalistiska skäl. Det var inte för att det ansågs riskera exempelvis objektivitetsprincipen som de menade att vite skulle utkrävas. De utgick också från en ”affärsmässig” logik, men en mer hårdför sådan. De ville statuera ett exempel. Det var således frågan om två olika affärsfilosofier. Exakt vad som fick dem att inta respektive position går naturligtvis inte att veta, det går till exempel inte att utesluta otillbörligt gynnande från DK:s sida, men det kan lika gärna ha varit ett rent affärsmässigt och moraliskt övervägande. Det är dock inte relevant i sammanhanget. Poängen är i stället att ingen av aktörernas argument kan hänföras till exempelvis objektivitetsprincipen eller någon annan regel som förvaltningen hade att agera efter och var därmed inte motiverade av processuella överväganden.

Kontrollen över förvaltningen i praktiken

Den ovan anförda empirin visar att förvaltningen hade långtgående handlingsutrymme. Den kunde själv bestämma hur den ville sköta upp-handlingen. Det fanns en viss kontroll i och med att förtroendevalda var så påtagligt involverade i processen, men fortfarande återstår frågan hur mycket kontroll stadsfullmäktige egentligen hade över sina byggprojekt. Bara för att förtroendevalda var involverade i själva förvaltningen innebär det inte att principal-agent-problematiken var helt löst. Det vore felaktigt att behandla de förtroendevalda som en enhetlig aktör och det kan mycket väl ha funnits motstridande intressen dem emellan. Framför allt har diskussionen hittills bara behandlat anbudshanteringen och kontraktsformer. I det här avsnittet breddas således undersökningsområdet och den politiska kontrollen över byggprojekten ställs i fokus.

Ett av de centrala problemen i transaktionskostnadslitteraturen är att kontrakt ofta anses vara ofullständigt specificerade.²¹⁹ Ibland glöms saker bort, ibland inser man inte förrän efter ett tag att vissa funktioner vore bra att ha och ibland kan yttre omständigheter göra att vissa ändringar behöver företas. Det gäller naturligtvis också när en uppgift blir delegerad inom en organisation. När stadsfullmäktige tog beslut om att en administrativ enhet skulle få befogenhet att ”gå i författning” om att uppföra ett hus föreskrevs således inte att projektet skulle utföras exakt i enlighet med de ritningar och handlingar som låg till grund för beslutet. I stället skulle kommittén eller styrelsen som var ansvarig låta uppföra huset ”i huvudsaklig överensstämmelse med” handlingarna.²²⁰ Det fanns således ett visst manöverutrymme för den/de som fick i uppdrag att genomföra projektet. Detta omfattade bara själva konstruktionen och inte de finansiella ramarna. Frågan är dock vad som hände om också kostnadsramarna utsattes för ansträngningar.

Under perioden i fråga förekom ingen regelbunden återkoppling i form av slutredovisningar för byggprojekt vilket medför att det finns viss osäkerhet i beräkningar av överskridanden. I vissa fall finns information om att kostnaderna ökat eftersom förfrågan ingått till stadsfullmäktige om ökade anslag för projekten. I något fall har ett avsyningsprotokoll tagits upp i stadsfullmäktige där slutkostnaderna är medtagna, men det är undantag snarare än regel.²²¹ För senare perioder finns ofta information om slutkostnader bevarade i byggnadskommittéernas arkiv. Under den här perioden är dock dessa arkiv sällan bevarade, om de någonsin har funnits. Det är också ovanligt att uppgifter som slutgiltiga kostnader förekommer i DK:s protokoll. Följden blir att det för de allra flesta projekt inte finns några säkra uppgifter om slutgiltiga kostnader, men det finns anledning att tro att åtminstone större överskridanden togs upp i stadsfullmäktige eller DK:s protokoll. Stadsfullmäktige hade ensamt rätt att besluta om stadens utgifter och alla projekt var tvungna att godkännas av dem. Där definierades vad som skulle byggas och hur mycket det fick kosta. Enda sättet för de som fått ansvar att överse själva bygget att täcka eventuella överkostnader var att be om mer pengar. Detta var också fallet vid ett antal tillfällen. När fattigvårdsstyrelsen fick i uppdrag att bygga nya lokaler vid arbetsinrättningen i slutet av 1870-talet visade det sig vid entreprenadauktionen att lägsta anbud var 2 000 kronor högre än vad som specificerats i anslaget. Styrelsen tog beslut om att ändå anta anbudet, men meddelade

²¹⁹ Bajari m.fl. 2006; Hart 2003; Lind & Nyström 2011; Williamson 1985.

²²⁰ Se t.ex. USA, STFM, AI:21, Protokoll 1883-05-25, § 6, där det förtydligas att formuleringen innebar att kommitterade hade rätt att vidtaga nödvändiga ändringar.

²²¹ Se *Uppsala stadsfullmäktiges tryck*, 1909, nr 10.

detta till stadsfullmäktige som hade att besluta huruvida de skulle godkänna förfarandet, vilket de också gjorde.²²²

Den formella kontrollen över medlen var alltså inte alltid särskilt hård. Det är också möjligt att det skedde något av en uppluckring över tid. Det största kostnadsöverskridandet svarade byggandet av saluhallen under första årtiondet av 1900-talet för. Slutkostnaderna för projektet landade på 190 000 kronor vilket innebar ett kostnadsöverskridande på 27 procent.²²³ Orsakerna var flerfaldiga. Till att börja med kom lägsta anbud in på högre nivå än väntat. Byggnadskommittén beräknade att det skulle leda till ett kostnadsöverskridande på 4 000–8 000 kronor och ansåg sig egentligen inte ha rätt att själv fatta beslut om antagande av anbudet. DK menade dock att det var brådskande, både för att anbudsgivaren snabbt ville ha svar och för att det enligt DK fanns anledning att tro att kostnaderna skulle öka om de dröjde med beslutet. Man skulle kunna säga att de ansåg det vara bättre att be om ursäkt än att be om lov, och de antog sålunda budet och skrev sedan till stadsfullmäktige för godkännande av sitt agerande.²²⁴ Om det hade slutat där hade det varit fråga om ett ganska beskedligt kostnadsöverskridande. 8 000 kronor var förvisso mycket pengar vid den här tidpunkten.²²⁵ Samtidigt hade det lett till en överkostnad på ungefär fem procent, vilket får anses vara relativt lite.

Nu slutade dock inte oturen där. Det visade sig att platsen för den nya saluhallen var densamma som domprosten Andreas And 600 år tidigare valt för att bygga en domkyrkoskola på, en skola vars rester påträffades vid utgrävningen av grunden för den nya saluhallen. Byggnadsarbetet fick prompt avbrytas och en utgrävning, ledd av Riksantikvarieämbetet, tog vid och pågick mellan 1907 och 1909.²²⁶ Det hela medförde merkostnader som dessutom förvärrades av att entreprenören under tiden gick i konkurs, vilket ledde till att en ny entreprenör måste hittas och ett nytt avtal komma till stånd.²²⁷ Det nya kontraktet var nästan 10 000 kronor dyrare än det första.

Dessa omständigheter – höga anbud, fornlämningar och konkurs – kan åtminstone delvis hänföras till yttre omständigheter. Det är dock inte ovanligt att en beställare på förhand inte fullt ut vet vad den vill ha eller behöver. I fallet med saluhallen tog det sig uttryck i en sent påkommen insikt om att andra golvmaterial än de planerade nog vore mer ändamålsenliga och att det visst behövdes fönster för att få in ljus i källaren.

²²² USA, STFM, AI:16, Protokoll 1878-12-18, § 6.

²²³ Exklusive kostnad för inköp av tomt.

²²⁴ *Uppsala stadsfullmäktiges tryck* 1907, no 5, Ser A, s. 21–22.

²²⁵ I 2018 års penningvärde motsvarar det ungefär 420 000 kronor. Beräknat med hjälp av prisomvandlaren på historia.se

²²⁶ Svensson 2007.

²²⁷ *Uppsala stadsfullmäktiges tryck* 1907, ser. A, nr 12.

Någon klok person i byggnadskommittén insåg också att det förmodligen vore bra att ha trappor till tornrummen i den händelse att man skulle vilja ha möjlighet att använda dem. Ändringarna innebar en merkostnad på nästan 6 800 kronor, en åtgärd och kostnad som inte godkänkts av stadsfullmäktige på förhand.²²⁸

Fattigvårdsstyrelsen var ett antal år senare inblandad i ett projekt där kostnaderna överskred de anslagna medlen. Denna gång gällde det en större ombyggnation och reparation av en byggnad. Ett antal ”icke på förhand beräknade kostnader”, bland annat reparationer på vaktmästarens bostad, inläggande av korkmattor samt skadestånd till grannen för förstörd egendom, ledde till att slutkostnaden översteg anslaget med nästan 3 000 kronor, eller ungefär nio procent. Detta rapporterades till DK som skrev till stadsfullmäktige och bad om extra anslag för att täcka underskottet.²²⁹ Den här gången var det först efter att byggnaden stod färdig som stadsfullmäktige blev formellt informerad om överkostnaderna. Det är möjligt att informationen förts fram och godkänkts informellt. När det kommer till skadeståndet påstods skadorna ha åsamkats av entreprenören och kostnaderna borde väl egentligen betalas av denne. Huruvida detta skedde framgår dock inte. Korkmattorna och de ytterligare reparationerna verkar ha initierats utan stadsfullmäktiges formella godkännande.

Det fanns således vissa kontrollmekanismer inom förvaltningen i och med att det var stadsfullmäktige som hade det yttersta ansvaret för att godkänna utgifter. Samtidigt ställdes de vid ett antal tillfällen inför fullbordat faktum och hade att ta ställning till huruvida agerandet var korrekt eller inte. Inte i något fall utkrävdes någon form av ansvar för kostnadsöverskridanden, och inte heller utfärdades någon form av reprimand. Det utgör en viktig påminnelse om att de formella institutionerna inte är tillräckliga för att förklara hur de berörda aktörerna agerade. Det är möjligt, och troligt, att det utvecklades informella regler för hur den här typen av händelser skulle behandlas. Den politiska och administrativa arenan var liten och samma personer satt på många poster. Medlemmar av byggnadskommittéer satt ofta också på höga positioner inom olika förvaltningar och även i fullmäktige. Avstånden var korta och det är rimligt att tro att det i många avseenden var mer effektivt att på informell väg informera om att vissa åtgärder krävdes och sedan i efterhand formellt bekräfta riktigheten i agerandet. Ett sådant förfarande öppnar dock upp för potentiellt missbruk. Den bild som ges här är således att vid den här typen av ärenden premierades flexibilitet och informell ärendehantering framför formriktighet.

²²⁸ Uppsala stadsfullmäktiges tryck 1909, ser. A, nr 6, s. 40.

²²⁹ Uppsala stadsfullmäktiges tryck 1916, ser. A, nr 6, s. 164–165.

Trots (eller tack vare?) den informella styrningen och den bristande återkopplingen var kostnadsöverskridanden, som framgått av diagram 2, inte något större problem under perioden. De förekom visserligen men de var sällan uppseendeväckande höga. Det finns alltså inga belägg för att den informella styrningen skulle ha utnyttjats för att få igenom dyrare projekt än vad stadsfullmäktige egentligen var intresserade av.

Slutsatser

I inledningskapitlet lyftes organisations- och styrningsformer fram som betydelsefulla för att förklara olika upphandlingsval. Vikten av att ta beslut i grupp för att möjliggöra omdömesbaserat beslutsfattande har betonats i tidigare forskning, men också hur överdriven reglering och utvärdering kan leda till att upphandlingen inte styrs av affärsmässiga hänsyn.²³⁰ I Uppsala togs beslut i grupp, antingen i DK eller i någon annan styrelse eller nämnd. Det fanns visserligen regler som de var tvungna att följa men de var allmänt hållna och medgav därför stort handlingsutrymme. I och med att förtroendevalda var involverade i beslutsprocessen mildrades dessutom principal-agent-problematiken. Även teknisk och affärsmässig expertis fanns att tillgå, framför allt genom stadsarkitekten. Organisationsformen och graden av regelstyrning indikerar därmed att graden av formrationalitet var låg, helt i linje med tidigare forskning som betonat att kommunerna var mer informella än den statliga förvaltningen. Det fanns med andra ord goda förutsättningar för kommunen att använda sig av svaga incitament.

Så skedde dock inte. Kommunen använde huvudsakligen starka incitament. Normen var att utlysa entreprenaderna offentligt och att anta lägsta anbud även efter att användandet av auktioner upphört. I teorin skulle det kunna förklaras med att förvaltningens normsystem betonade processuella värden. Flera aspekter av förvaltningens agerande pekar dock emot sådan tolkning. Aktörerna var inte främmande för att fatta omdömesbaserade beslut; det var till exempel vanligt att frånga principen om att lägsta pris skulle tilldelas kontrakt. Anlitandet av arkitekter såg också annorlunda ut. Oftast användes stadsarkitekten och han ersattes enligt taxa. Genom att kontrastera med andra former av upphandling framgår det dessutom att det inte fanns några betänkligheter att använda sig av mer begränsade former av anbudsinfördan.

Även andra aspekter av upphandlingen stärker den slutsatsen. Till exempel minskade transparensen när skriftliga anbud började användas i stället för auktioner. Auktionerna sågs som problematiska både för att lägsta anbud vann per definition och för att det fanns en uppfattning om

²³⁰ Anechiarico & Jacobs 1996; Kelman 1990.

att anbudsgivarna hetsades till att avge lägre anbud än vad de faktiskt tänkt. Förändringen syftade till att förbättra transaktionerna och skedde på bekostnad av andra värden så som insyn och öppenhet. Dessutom var det vanligt att upphandlingsprotokoll saknades och det förekom att två utvalda personer själva öppnade anbud utan att föra protokoll. Minskningen av den insyn som auktionerna gav kompenenserades därmed inte genom åtgärder som säkerställde transparensen. Det fanns inte heller några regler för hur jävssituationer skulle hanteras och när de uppstod föranledde de inte några reaktioner eller åtgärder.

I och med att protokollen är sparsamma med information, särskilt för förhållandena efter att kontrakt skrivits, är det svårt att veta om det uppstod problem i interaktionen med entreprenörerna till följd av sättet upphandlingen bedrevs på. De eventuella problem som uppstod var dock uppenbarligen inte så allvarliga att de togs upp i DK:s protokoll. Det finns således inga belägg för att användandet av starka incitament ledde till extra kostnader i form av dyrbara förhandlingar med entreprenören.

Hanteringen av det försenade bygget och frågan om kompensation visar att det kunde finnas olika uppfattningar om vilket agerande som var mest lämpligt, men de var baserade på affärsmässiga överväganden medan principiella argument, baserade på exempelvis objektivitetsprincipen, var frånvarande. Även andra aspekter av förvaltningens organisering visar att process- och formrelaterade hänsyn ofta saknades. Olika roller kunde till exempel sammanblandas i och med att samma person kunde vara förtroendevald och anställd samtidigt, trots att det egentligen inte var tillåtet.

Tillsammans pekar beläggen mot att kommunens användning av starka incitament inte berodde på någon form av överdriven formalism. Behandlingen av kostnadsöverskridanden pekar även de i samma riktning. Det saknas slutredovisningar för många projekt, vilket i sig är en indikator på att formalism och byråkratisk nitiskhet kanske inte genomsyrade förvaltningen. Dessutom informerades de beslutande organen vid flera tillfällen inte om kostnadsöverskridanden vilket innebär att deras rätt att bestämma över anslagens användning i praktiken åsidosattes.

Alla förutsättningarna tycks därför ha funnits på plats för att kommunen skulle ha kunnat använda svaga incitament. Trots det finns inga belägg för att exempelvis löpande räkning, selektiv konkurrens eller direktupphandlingar användes i någon större omfattning för byggentreprenader. Den låga graden av formrationalitet kombinerades med en låg andel svaga incitament. Tidigare forskning har lyft fram att andra hänsyn än affärsmässighet gjort att offentliga beställare använder svaga incitament och omdömesbaserat beslutsfattande i låg utsträckning.²³¹ I och med att

²³¹ Anechiarico & Jacobs 1996; Kelman 1990; Tadelis 2012.

förvaltningen inte drog sig för att fatta omdömesbaserade beslut, att det uppenbarligen inte fanns någon större oro för att förvaltningens integritet var hotad, och att stora delar av förvaltningen knappast kan sägas ha varit organiserad och styrd enligt formrationella principer måste förklaringen till att starka incitament användes sökas på annat håll.

Jag menar att den viktigaste aspekten i stället var branschstrukturen och aktörernas uppfattning om vilken typ av arbete som entreprenörer och arkitekter utförde. Det faktum att beställaren var en offentlig myndighet hade relativt liten, om än inte obefintlig, betydelse. I Sverige under decennierna kring sekelskiftet 1900 användes i allmänhet inte kontrakt med rörligt pris för husbyggnadsentreprenader. I komplexa fall, där det var svårt att precis definiera arbetsinsatsen, kunde beställaren i stället välja att själva ta rollen som byggladare och leja arbetskraft och administrera mindre delentreprenader, vilket kommunen också gjorde vid bygget av renhållningsverket. I och med att löpande räkning inte användes fanns det inga starka transaktionsmässiga skäl att använda ett begränsat anbudsförfarande. Det var vanligare att installationer upphandlades selektivt. Installationsmarknaden var så pass begränsad att vinsten av att utlysa kontrakten inte kan ha setts som särskilt stor. Tekniken var därtill ny och därmed mer osäker. Det var i sådana sammanhang viktigare att kunna lita på leverantören. Arkitekter och konsulter anlätades nästan aldrig i konkurrens, vilket till stor del berodde på att arbetet de utförde var svårdefinierbart och att det fanns en uppfattning om att de var beställarens förtroegne. Det var således till viss del ett förtroendeuppdrag. Den synen förstärktes genom arkitektföreningarnas påverkansarbete och att de aktivt motarbetade priskonkurrens.

Tidigare forskning har lyft fram att oseriösa och inkompetenta företagare var ett problem under perioden, något som skulle kunna ha motiverat att använda svaga incitament i större utsträckning.²³² Det finns dock inga belägg för att kommunen råkade ut för några sådana problem. Risken för det var dessutom möjligen inte så stor som det framställts som. Problemformulering kom huvudsakligen från vissa av marknadens aktörer som hade ett intresse av att minska konkurrensen och därmed incitament att överdriva hur stort problemet var. Det är också troligt att problemet var större i Stockholm i och med att det var en mycket större marknad än exempelvis Uppsala. Det var lättare att få en översikt av marknadens aktörer och deras tillförlitlighet på mindre orter, och det var dessutom inga problem att inte anta lägsta pris i de fall det rådde osäkerhet om företagarens kompetens eller finansiella position. Tillsammans antyder dessa indikationer att det inte sågs som särskilt kostsamt eller affärsmässigt tveklaktigt att annonsera byggentreprenaderna för allmän tävlan.

²³² Se avsnittet "Spekulationsbyggmästarna".

Däremot måste det faktum att det var så vanligt att annonsera entreprenaderna ha berott på att det var fråga om en offentlig beställare eftersom det var ovanligt att privata beställare annonserade i tidningarna. Anledningen till att projekten annonserades måste också ha varit att det fanns en uppfattning om att det skulle göras. Även om reglerna var oprecisa betonades att konkurrens skulle användas. Arkitekt- och installationsarbeten annonserades däremot inte i samma utsträckning, vilket indikerar att om det ansetts föra med sig stora kostnader att annonsera byggtreprenader hade förvaltningen hanterat dem på samma sätt som installationsentreprenader och använt selektiv konkurrens. För att sammanfatta fanns det en uppfattning om att entreprenader skulle utlysas i konkurrens, branschstrukturen gjorde dock att kostnaden för att göra det var relativt låg. Om kostnaden hade varit högre, som också var fallet för installationsentreprenörer och arkitekter, hade förmodligen svagare incitament använts i större utsträckning.

I och med att huvudsakligen starka incitament användes finns inga belägg för att handlingsfriheten utnyttjades till att gynna vissa utvalda företag genom att tilldela dem kontrakt utom konkurrens. Det kan kontrasteras mot hur upphandlingen sköttes vid bygget av Sveaborg på 1700-talet som Sofia Gustafsson undersökt där såväl vissa samhällsgrupper som enskilda individer fick kontrakt på grunder som inte var uteslutande affärsmässiga.²³³ Övergången från patrimonie till universell förvaltning som Rothstein och Heckscher identifierat för den statliga nivån går alltså i den bemärkelsen att utläsa även på kommunal nivå trots att de reformer som Rothstein framhållit som viktiga för staten inte genomfördes i samma utsträckning inom kommunerna i och med att den kommunala förvaltningen i så stor utsträckning var lekmannastyrd.²³⁴ Trots att kommunens förvaltning saknade många av de aspekter som vanligen tillskrivs den legalbyråkratiska förvaltningsmodellen användes inte byggprojekten för att systematiskt gynna vissa aktörer eller grupper. Lokala företag gynnades däremot i och med att annonseringen huvudsakligen förlades till lokala tidningar, men om det också var syftet eller om det helt enkelt var på grund av transaktionskostnadsskäl framgår inte.

Det innebär inte att det är uteslutet att det förekom otillbörligt gynnande. Visserligen utlystes de flesta projekten för allmän tävlan, men det förekom vid två tillfällen att förtroendevalda fick kontrakt trots att de inte hade lägst pris. Det kan ha berott på att de gynnades på grund av sin ställning, men det kan också ha berott på att de var mest lämpade. Det som talar för en sådan tolkning – att beslutet togs på affärsmässiga grunder – är att om avsikten hade varit att gynna de förtroendevalda hade

²³³ Gustafsson 2015.

²³⁴ Rothstein 2011b.

det varit lättare att upphandla projekten direkt från dem eller att helt enkelt dölja att så skett genom att inte redovisa anbuden i protokollen. Slutligen måste också tilläggas att det inte finns information om alla projekt och det är möjligt att det vid dessa tillfällen förekom sådana praktiker. Även om det inte kan uteslutas att det förekom korruption eller att vissa aktörer tilldelades kontrakt på basis av annat än affärsmässiga grunder tyder resultaten på att förvaltningen inte utnyttjade den tämligen flexibla regleringen till att systematiskt gynna vissa grupper eller aktörer.

Resultaten i detta kapitel illustrerar vikten av att diskussioner om upphandlingsbeslut måste inkorporera den institutionella och historiska kontexten. Ett utfall kan se likadant ut vid olika tidpunkter och platser men ha olika orsaksförklaringar. Valet av upphandlingsform påverkas av en kombination av faktorer, bland annat marknadens struktur, institutioner, organisationens utformning och slutligen även idéer och ideal. Starka incitament kombinerades under den här perioden med en politikerstyrd och informell förvaltningsmodell för att aktörerna uppfattade det som att svagare incitament inte hade gett några större fördelar.

Fast kurs genom krig och kriser, 1914–1945

I detta andra kapitel behandlas åren mellan 1914 och 1945. De båda världskrigen och de två globala ekonomiska kriserna dominerade tidsperioden. På det nationella planet var några av de viktigaste utvecklingarna att allmän och lika rösträtt infördes och att statens roll i ekonomin omprövades. Erfarenheterna från mellankrigstidens ekonomiska tumult mynnade ut i nya ekonomiska skolbildningar som keynesianismen och Stockholmskolan. Arbetarrörelsen fick nu också sitt definitiva politiska genombrott och de socialpolitiska ambitionerna höjdes. Samtidigt fortsatte såväl urbaniseringen som den kommunala expansionen.

I kapitlet undersöks på vilket sätt kommunens upphandling påverkades av den politiska och ekonomiska utvecklingen. Både rösträttens vidgning och arbetarrörelsens genombrott skulle kunna tänkas ha medfört förändrade prioriteringar vid upphandlingar. Offentlig upphandling har på många håll runt om i världen använts som ett sätt att ”köpa rättvisa”, det vill säga att vissa grupper – exempelvis veteraner, synskadade eller minoriteter – har fått företräde till kontrakt eller att kontraktet kommer med krav på ”schyssta villkor” eller andra krav som inte har direkt att göra med att tillhandahålla en viss produkt.²³⁵ Den statliga upphandlingsförordningen medgav inte att liknande krav ställdes vid upphandling, däremot fanns det formellt hinder för aktörer på lokal nivå att använda upphandlingen som ett socialpolitiskt instrument.

Även den ekonomiska utvecklingen kan tänkas ha påverkat kommunens upphandling. Kriget innebar stora ekonomiska svårigheter med bland annat hög inflation och varubrist. De ekonomiska kriserna medförde problem för många företag och ledde också till att gamla ekonomiska

²³⁵ McCrudden 2007. På senare tid har bland annat Socialdemokraterna drivit på för att offentlig upphandling ska användas för att säkra ”schyssta” villkor, exempelvis att anställda vid företag som får kontrakt får kollektivavtalsenliga löner. Löfven & Shekarabi, ”Skattepengar får inte gå till lönedumpning”, *Aftonbladet*, 2018-01-31.

teorier kom att ifrågasättas och ersättas med nya idéer om statens roll och marknadens funktionssätt. I den tidigare forskningen har framför allt makroekonomiska aspekter lyfts fram.²³⁶ Upphandlings- och kontraktsfrågor rör sig däremot i stor utsträckning på en mikronivå och frågan är hur dessa aspekter påverkades av utvecklingen.

Nytt för perioden var ett ökat inslag av statlig inblandning i de kommunala angelägenheterna. Det kommunala självstyret värderades fortfarande högt, men de ökande utgifterna ledde till en lösning där staten i allt större utsträckning stod som medfinansier. Nu introducerades möjligheten att erhålla statliga lån och bidrag för exempelvis skol- och bostadsbyggande. Tidigare forskning har också poängterat att det under perioden uppbyggdes en rad korruptionsskandaler i svenska kommuner.²³⁷ I kapitlet undersöks hur upphandlingen hängde samman med och påverkades av dessa förändringar.

Kapitlet inleds som det förra med en övergripande genomgång av kommunens upphandling. Därefter kommer en utförligare diskussion om den historiska kontexten varpå en fördjupning av kommunens agerande följer.

Uppsalas upphandling 1914–1945

Antalet byggprojekt i staden ökade trots krig och kriser och de i databasen registrerade projekten som fick anslag av stadsfullmäktige är nästan dubbelt så många trots att perioden är kortare än den föregående. Andelen projekt där det finns information om exempelvis anbudsgivare och liknande minskade däremot, den typen av information finns bara för 31 projekt.²³⁸

Stadsarkitekten anlitas vid alla projekt där jag har hittat information om arkitekt. Vid minst ett tillfälle användes en variant av arkitekttävling.²³⁹ En påtaglig förändring under perioden var att de konsulterande ingenjörernas roll blev allt viktigare. Den tekniska utvecklingen gjorde att det blev svårare för arkitekten att besitta sakkunskap om alla byggnadens delar. Exakt hur konsulternas roll såg ut tidigare är något oklart då det finns få spår av dem i protokollen. Byggnadsindustriutredningen från 1938 hävdar att det var vanligt att byggnadskonstruktörer konkurrensutsattes genom infordrande av anbud. Till skillnad från arkitekterna hade

²³⁶ Se t.ex. Bordo, Goldin, & White 1998.

²³⁷ Wängmar 2013, s. 31.

²³⁸ Bilaga 1.

²³⁹ Ahlberg, ”En utebliven tävlan och ett uppdrag”, *Byggnästaren*, 1941, nr 20, ss. 258–260.

de heller ingen gemensam taxa.²⁴⁰ I Uppsala konkurrensutsattes däremot konsulter inte i någon större utsträckning även om det förekom vid några tillfällen att ett selektivt anbudsförfarande användes. År 1942 erbjöds till exempel två Stockholmsföretag, Helge Erikssons Konstruktionsbyrå och Karl G. Eklunds ingenjörbyrå AB, att lämna prisuppgifter. Eriksson var den billigare och antogs.²⁴¹ Efter 1943 tyder allt på att konsulter upphandlades via förhandling.

Det finns nu också tydlig information om att el- och VVS-installationer upphandlades som separata entreprenader som annonserades tillsammans med byggentreprenaderna i tidningarna.²⁴² Carl-Axel Hoppe menar att den delade entreprenaden uppstod under den här perioden dels till följd av den ökade tekniska specialiseringen och dels för att byggmästarna hade för små finansiella resurser för att hantera de nya entreprenaderna som var mer kapitalkrävande.²⁴³

Annonser för entreprenaderna infördes nu i större utsträckning i tidningar med räckvidd utanför orten, exempelvis *Social-demokraten*, *Svenska Dagbladet*, *Stockholmstidningen* och *Tidning för leveranser till staten*.²⁴⁴ Exakt hur vanligt det var är svårt att säga då besluten inte alltid finns bevarade och det är alltför tidsödande att försöka hitta alla projekt genom att gå igenom olika tidningar. Förändringen skedde under samma period som arbetslösheten, som i stor utsträckning var ett kommunalt ansvar, var hög.²⁴⁵ Att kommunen inte försökte se till att lokala företag fick kontrakten, så att lokala arbetare fick jobb, berodde på att det var vanligt att anlita lokal arbetskraft även om företaget kom från annan ort. Kommunen stipulerade också i kontrakten att arbetare från Uppsala-trakten skulle anlitas.²⁴⁶

Det finns belägg för att selektiv upphandling användes i ett fåtal fall, men det var ovanligt och det finns inga belägg för att direktupphandling skulle ha förekommit.²⁴⁷ Det var under perioden vanligare att lägsta anbud antogs jämfört med föregående period. Mindre än tio procent av entreprenaderna gick inte till företaget med lägst anbud; fyra gånger för

²⁴⁰ SOU 1938:10, s. 17.

²⁴¹ USA, Byggnadskommittén för pensionärshem kv Fröja, A:1, 1942 Skrivelser till Kommittéerade för pensionärshem från respektive företag daterade 13, 15, och 21 juli 1942. Se också e. g. USA, Byggnadskommittén för högre folkskola, 1, Protokoll 1943-06-11, § 2.

²⁴² Se e. g. UNT, "Entreprenadanbud", 1943-10-13, s. 2.

²⁴³ Hoppe 1976.

²⁴⁴ Se e. g. USA, Byggnadskommittén för stadsbibliotek och simhall, AI:1, Protokoll 16-12-1939; USA, Byggnadskommittén för pensionärshem i kv. Gösta, "Protokoll...", 1943-10-09, § 6.

²⁴⁵ Rebecca Svensson 2004.

²⁴⁶ USA, Byggnadskommittén för ålderdomshem, 3, "Entreprenadkontrakt", 1933-03-05, § 3.

²⁴⁷ Se e. g. USA, Gas- och Elverksstyrelsen AI:3, Protokoll 1924-10-30, bil. § 50.

byggtreprenader, en gång för VVS, en gång för el och en gång för grund. För enbart byggtreprenader ser det likadant ut som föregående period. Det var alltså VVS- och el-entreprenaderna som svarade för förändringen.

Tabell 4: Entreprenader 1914–1945

Typ	Antal entreprenader	Anbudsgivare i	
		genomsnitt	Antal direkt Ej lägst
Bygg	27	6,8	0 4
VVS	26	6,4	0 1
El	16	5,1	0 1
Grund	3	6,5	0 1
Totalt	72	5,9	0 7

Källa: Databasen Byggupphandlingar i Uppsala kommun 1870–1975.

Antalet anbud blev i genomsnitt högre under perioden. Det kan förklaras både med att antalet lokala aktörer ökade och att det blev vanligare att företag från andra orter lade anbud.

Byggmarknaden förändrades en del under perioden och det började bli vanligare med större företag som spekulanter. Det betyder att det är lättare att identifiera specifika entreprenörer och att slå fast varifrån de kom. Jämfört med föregående period var det fler företag från andra orter än Uppsala som lade anbud. Framför allt Stockholmsföretag blev vanligare. Tjugofem procent av alla anbud på byggnadsentreprenader kom från Stockholm. Det var också fler orter representerade, nio stycken utöver Uppsala och Stockholm. Entreprenörer från så långt bort som Boden, Östersund och Sundsvall lade under den här perioden anbud på projekt i Uppsala. Oftast gjorde de det bara vid ett tillfälle, ibland två eller tre. VVS- och el-entreprenaderna dominerades däremot av hemmaföretagen, med 80 respektive 88 procent av företagen från Uppsala.²⁴⁸ Byggföretagen lade, som framgår av tabell 5 i genomsnitt 1,8 anbud var, men fördelningen är tydligt skev.

Det går att identifiera ett antal företag som var mer dominerande än andra under perioden. Av de 84 företag som lade anbud på byggtreprenader lade 68 stycken färre än tre anbud. 56 stycken lade bara anbud en gång. Två företag lade fler än 10 anbud och det var Byggnadsfirman Anders Diös och Byggnadsfirman Gottfrid Lindgren, med 14 anbud vardera. Diös var mer framgångsrikt och vann 8 av dem medan Lindgren bara vann 4.²⁴⁹

²⁴⁸ Databasen Byggupphandlingar i Uppsala kommun 1870–1975.

²⁴⁹ Uppgifterna om anbud i detta och kommande stycken baseras på tabell 4 samt bilaga 3.4–3.6.

Tabell 5: Företag och anbud 1914–1945

Entreprenadtyp	Antal företag	Antal anbud	Bud per företag
Bygg	84	155	1,8
VVS	28	134	4,8
El	21	65	3,1
Grund	12	14	1,2
Totalt	145	368	2,5

Källa: Databasen Byggupphandlingar i Uppsala kommun 1870–1975.

För VVS- och el-entreprenaderna ser bilden annorlunda. Antalet företag som var med och tävlade om entreprenader var betydligt färre och företagen lade i snitt fler anbud. Det var också fler, och en större andel, företag som lade relativt många anbud. För VVS var det fem företag som lade fler än 10 anbud, 15 företag lade färre än tre och varje företag lade i snitt 4,8 anbud. Antalet el-entreprenader var färre än bygg och VVS och antalet företag som lade anbud var därför också lägre men även där var det jämnare fördelning mellan företagen och fler anbud per företag i genomsnitt än för bygg.

Sammantaget framstår byggentreprenadmarknad som å ena sidan relativt konkurrensutsatt jämfört med de andra perioderna.²⁵⁰ Det genomsnittliga antalet anbudsgivare var högst för byggentreprenader och det var ett stort antal företag som försökte få del av de kommunala byggprojekten. Å andra sidan var det bara ett fåtal företag som lyckades få kontrakt, 14 av 84. För VVS var motsvarande siffra 12 av 28 och för el 11 av 21.

Någon förändring i inställningen till infordrande och antagande av anbud skedde på det stora hela inte. Vid några enstaka tillfällen framgår det tydligt att ett selektivt anbudsförfarande användes. När elverket skulle uppföra ett skjul år 1934 infordrades exempelvis anbud från tre byggmästare i staden.²⁵¹ Troligast förklaring till detta är den låga kostnaden, ungefär 10 000 kronor, vilket kan ha gjort att de ansvariga gjorde bedömningen att den administrativa kostnaden skulle bli för hög i förhållande till den väntade vinsten av att få in några extra anbud.

Genomsnittliga kostnadsöverskridanden under perioden var högre än föregående period, nu 8,8 procent. Två projekt blev mer än 40 procent dyrare än beräknat, varav ett nästan 60 procent.

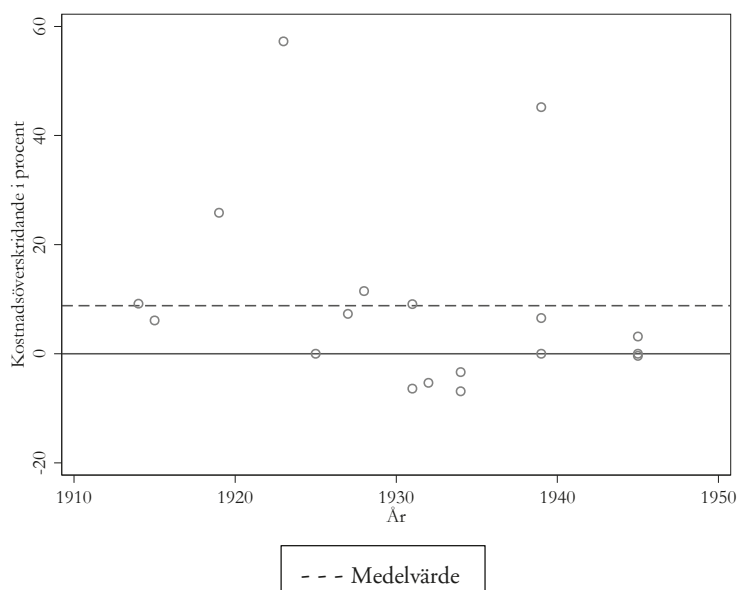
De flesta observationerna ligger dock fortfarande på under 20 procent och bortsett från några extrema observationer skiljer sig bilden inte så mycket från den tidigare perioden. Om antagandet att de projekt som inte

²⁵⁰ Men också med dagens mått mätt. År 2015 var antalet anbudsgivare vid allmännyttiga bostadsprojekt i snitt 4,1. Konkurrensverket 2015.

²⁵¹ *Uppsala Stadsfullmäktiges tryck*, 1934, Ser. A, nr 111.

har rapporterade slutkostnader inte hade några kostnadsöverskridanden stämmer skulle det också sänka genomsnittet. Inte heller under den här perioden kan någon trend identifieras. Av de tre projekten som hade kostnadsöverskridanden på över tjugo procent fick ett sitt anslag direkt efter första världskriget och ett annat i samband med utbrottet av det andra, det vill säga två turbulenta perioder. Det projekt som hade högst överskridande fick däremot sitt anslag efter att tjugotalskrisen tagit slut. Det är dock möjligt att den kraftiga deflationen året innan ledde till svårigheter att göra kostnadsberäkningar. Överskridandet verkar i det fallet främst ha berott på att anbudet var betydligt högre än beräknat.²⁵² Det är möjligt att de stora prisfallen gjorde att den som räknade på kostnaderna räknade för lågt och att det sen inte korrigerades.

Diagram 3: Kostnadsöverskridanden 1914–1945



Källa: Databasen Byggupphandlingar i Uppsala kommun 1870–1975.

Den största skillnaden i kommunens agerande var att annonseringsområdet blev större vilket gjorde att företag från fler orter lade anbud. En annan förändring var att i och med att det blev vanligare att lägsta anbud antogs fick omdömesbaserade beslut en mindre roll. Hela minskningen kan hänföras till installationsentreprenaderna. Förklaringen torde därför ligga i att det vuxit fram en större marknad som förändrade transaktionskostnadsberäkningen. Under föregående period fanns det färre företag

²⁵² Uppsala stads fullmäktiges tryck, 1924, Ser. A, nr 74.

som kunde utföra installationerna vilket gjorde att vinsten av att använda starka incitament då var lägre.

För byggtreprenader skedde ingen förändring. Det kan verka svårförståeligt med tanke på den ojämna konjunkturen. Den borde ha lett till att fler företag hade ekonomiska problem och därför kunde tänkas lägga ohållbara anbud. Det fick dock uppenbarligen inte något genomslag i kommunens agerande, och det finns heller inga indikationer på att det uppstod problem till följd av det (även om det ska sägas att det under perioden saknas ovanligt mycket källmaterial som kan användas för att svara på den typen av frågor). En förklaring kan vara att ett antal företag etablerade sig som ofta lade anbud och dessutom ofta vann kontrakt. Risken som kommer med att anta lägsta anbud kan därför ha minskat. Någon förändring i inställningen till process- och utfallsrelaterade avvägningar kan inte urskiljas, vilket kommer framträda ännu tydligare i kommande avsnitt. Kostnadsöverskridanden blev mer av ett problem under perioden men det förefaller inte ha berott på någon förändring hos aktörerna inom kommunen utan var i stället troligen en konsekvens av en volatil omvärld.

Institutionell och historisk kontext

Den inledande översikten visade att kommunens agerande inte förändrades nämnvärt trots de förändringar och den osäkerhet som karakteriserade tidsperioden. En del av förklaringen ligger i att de främsta förändringarna skedde på högre nivå. De innebar i praktiken att maktrelationerna mellan beställare och utförare förändrades, men påverkade inte egentligen hur kommunen agerade.

För det första innebar krigs- och krisåren att marknadssystemet kom att utsättas för stora påfrestningar vilket bidrog till att byggbranschens institutioner ifrågasattes och omvandlades. För det andra uppmärksammades såväl entreprenadssystemet i sig som den kommunala upphandlingen allt mer under perioden. Fackpressen utvecklades och speciella tidningar med fokus på byggbranschen samt upphandlingsväsendet började ges ut: *Byggnadsvärlden* år 1914, *Byggmästaren* år 1922 och *Svensk leveranstidning* år 1931. Möjligheterna till debatt och granskning ökade således.²⁵³ För det tredje expanderade den offentliga sektorn och i Sverige förlades uppgifterna i stor utsträckning på kommunerna. På grund av att många kommuner hade för svagt ekonomiskt underlag för att själva kunna klara av utgifterna infördes en rad statsbidrag. Det bidrog till att kommunernas verksamhet kom att sättas i skarpare fokus. I det följande kommer först den politiska utvecklingen behandlas varpå debatten kring den kommunala upphand-

²⁵³ Men också möjligheten för historiker att följa debatten.

lingen följer. Därpå presenteras en diskussion om byggsektorns institutioner och slutligen tas förändringarna i den kommunala organisationen upp.

Författning och förvaltning

Den mest grundläggande förändringen i den institutionella kontexten under perioden var den allmänna och lika rösträttens införande. Såväl kvinnor som män kunde nu både rösta och bli valda.²⁵⁴ Det var också nu som arbetarrörelsen fick sitt verkliga politiska genombrott. I Uppsala hade Socialdemokraterna tagit mandat i stadsfullmäktige redan 1910 men lyckades då bara ta 3 av 45 mandat. 1919 hade partiet tagit stora steg framåt och fick 18 mandat. Enligt Wahlström var det först vid 1930 års val som det i Uppsala hade skett ett genombrott för vad hon kallar "partipolitiken".²⁵⁵ Från och med det var S också för första gången största parti i staden men det var inte förrän 1939 som de socialdemokratiska valframgångarna resulterade i att de också övertog ordförandeskapet i drätselkammaren.²⁵⁶

En aspekt som gör att kommunerna skiljde sig ganska väsentligt från den statliga organisationen var att kommunens exekutiva organ under hela tiden som avhandlingen undersöker var partssammansatt. Det var en viktig institutionell lösning då den innebar att majoriteten inte var ensam om att bereda och implementera politiken. Rösträttsreformen fick, bland annat till följd av detta, inga påtagliga konsekvenser för förvaltningen och inte heller för upphandlingen, åtminstone inte i Uppsala. Däremot menade vissa att det ledde till en korruption av förvaltningen.²⁵⁷

En annan viktig förändring gällde offentlighetsprincipen. Som nämndes i föregående kapitel rådde oklarheter kring dess applicerbarhet på kommunala myndigheter och frågan kom nu att bli allt viktigare att få klarlagd. "Äro entreprenadanbud offentliga eller- 'affärshandlingar?'" frågades det i *Svensk leveranstidning* sommaren 1933. Byggnadskommittén för sinnessjukhus i Malmö anklagades för att ha låtit Skånska cementgjuteriet ändra sitt anbud för att komma lägst. De som ansåg sig ha inkommit med lägst anbud begärde att få ta del av entreprenadhandlingarna men nekades. Beslutet överklagades till Medicinalstyrelsen, men de ansåg sig inte ha mandat att kontrollera entreprenadförfarandet trots att de bistått

²⁵⁴ Även om rösträtten inte längre var graderad efter inkomst så fanns fortfarande vissa begränsningar som i oproportionerligt stor grad exkluderade fattiga och utsatta från rätten att rösta. Se Berg, Ericsson & Sundevall 2018.

²⁵⁵ Wahlström 1997, s. 173.

²⁵⁶ Wahlström 1997, s. 206.

²⁵⁷ Något som behandlas i avsnittet "Bekymrande upphandlingspraktiker".

med finansiering. De hade bara möjlighet att granska kostnaderna. I stället angavs att det var Malmö stads revisorer som hade att granska ärendet.²⁵⁸

Frågan om offentlighetsprincipens status var vid tillfället under utredning. TF var sedan länge i behov av uppdatering och en rad utredningar hade redan företagits. Mellan 1912 och 1935 publicerades tre utredningar som behandlade frågan om ändringar i TF. År 1925 begärde riksdagen att Kungl. Maj:t skulle låta utreda och ta fram förslag till ändring av TF ”varigenom, med erforderliga undantag, kommunala handlingars offentlighet bleve tydligt lagfästad”, och i och med lagen om inskränkningar i rätten att utbekomma allmänna handlingar tydliggjordes innebörden av offentlighetsprincipen även för kommunala handlingar.²⁵⁹

I den offentliga utredningen som låg till grund för ändringen av TF skrev de sakkunniga att den ”egendomliga regeln om allmänna handlingars offentlighet [...] torde alltjämt, och med rätta, anses som en hörnsten i vårt samhällsskick och en garanti för administrationens oväld och frihet från obehöriga inflytelser”.²⁶⁰

Enligt Nils Herlitz, akademiker, högerpolitiker, och en av tre sakkunniga bakom utredningen, var de nya bestämmelserna baserade på ”en efter nutidens behov avpassad avvägning mellan intresset av en effektiv kontroll över den offentliga verksamheten – så karaktäristiskt för svensk offentlig rätt – och behovet av diskretion med hänsyn till såväl allmänna som enskilda intressen”.²⁶¹

Från och med 1937 var det således fastslaget att även exempelvis DK:s handlingar var att betrakta som offentliga handlingar. Det fanns dock begränsningar i vilka typer av dokument som fick eller behövde lämnas ut och under vilka omständigheter. Som Herlitz påpekade var lagstiftningen en avvägning mellan olika intressen. Fullständig offentlighet kunde leda till en mindre effektiv förvaltning. Handlingar blev därför inte offentliga förrän efter att de justerats eller efter ärendet avslutats. Vid upphandling gällde att handlingar inte fick lämnas ut innan avtal ingåtts eller att ärendet avslutats utan handläggarens godkännande.²⁶² Det fanns alltså ingen skyldighet att lämna ut handlingar under en pågående upphandling, men det fanns heller inget förbud mot det.

Två grundlagsändringar av relevans för upphandlingen genomfördes således under perioden. Det demokratiska genombrottet fick på kort sikt nästintill ingen praktisk betydelse och detsamma gäller arbetarrörelsens genombrott. Ändringen av TF medförde inte heller någon tydlig för-

²⁵⁸ ”Äro entreprenadanbud offentliga eller- 'affärshandlingar'?", *Svensk leveranstidning*, 1933-07-05, s. 5.

²⁵⁹ SFS 1937:249.

²⁶⁰ SOU 1935:5, s. 23.

²⁶¹ Herlitz 1938, s. 85.

²⁶² SFS 1937:249, § 34.

ändring i förvaltningens agerande, och som vi kommer se är det långt ifrån säkert att förtydligandet av förvaltningens förpliktelser ledde till att offentlighetsprincipen efterlevdes i enlighet med lagstiftarnas intentioner.

Statlig finansiering och kontroll

Staten fick under den här perioden större inflytande över den kommunala verksamheten genom att den bidrog med finansiering till olika ändamål. Sedan tidigare hade staten möjlighet att neka kommunerna att uppta vissa typer av lån.²⁶³ Denna kontroll var främst till för att kontrollera skuldnivån och var således inte egentligen kopplad till de enskilda projekten. Under mellankrigstiden gick dock staten in och bidrog med finansiering till exempelvis barnrikehus, skolbyggnader och ålderdomshem.²⁶⁴ I gengäld begärdes inflytande över byggprojekten. Det fanns en påtaglig oro för att statlig finansiering skulle leda till kommunalt slöseri.²⁶⁵ Inflytandet begränsades till utformningen av byggnaderna medan själva upphandlingen lämnades till kommunerna.²⁶⁶ Syftet var att se till att ett minimum av standard upprätthölls men också att kontrollera att kostnaderna inte blev för höga. För att ge kommunerna incitament att hålla kostnaderna nere utgick bara en del av stödet i bidrag.

Kombinationen av ökade utgifter till följd av mobiliseringen för det andra världskriget och mer omfattande offentliga åtaganden ledde till oro för statsskuldens utveckling. Statskontorets generaldirektör Wilhelm Björck menade år 1941 att den motiverade ”en järnhård sparsamhet på alla det offentliga livets områden”.²⁶⁷ Som ett led i åtstrammingsåtgärderna tillsattes ett antal statliga utredningar som hade att utreda kostnadsutvecklingen. Ett av resultaten härav blev en intensifierad granskning av projekt som erhållit statlig finansiering. Offentliga byggnader ansågs ha ”givits högre standard, än vad som är nödvändigt för att tillfredsställa estetiska och praktiska krav”.²⁶⁸

²⁶³ Fridh & Dahlberg 1962, s. 473.

²⁶⁴ SFS 1935:512; SFS 1936:45; SFS 1939:462.

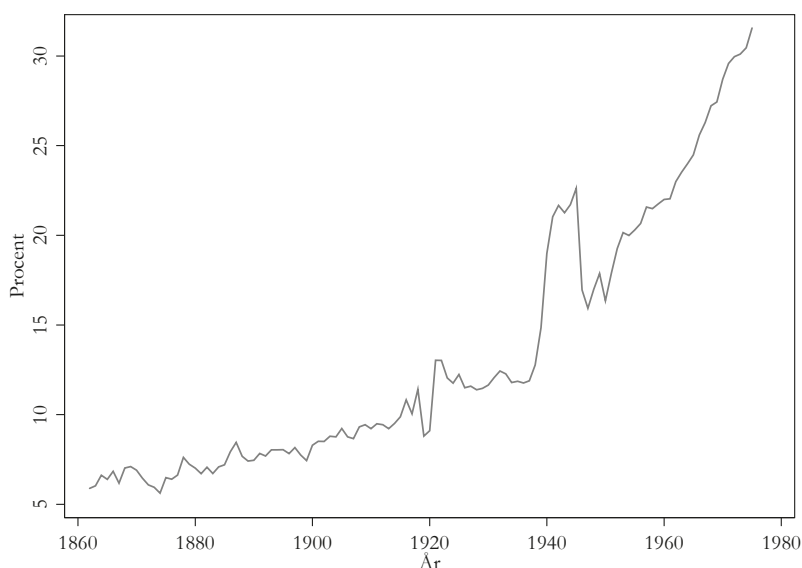
²⁶⁵ SOU 1934:47, s. 22.

²⁶⁶ I artikeln ”Örebro i knipa” ur *Dagens Nyheter* den 21 maj 1955 påstås att anbud måste hemlighållas vid kommunala upphandlingar där statsbidrag utgått. Det finns dock inget i förordningarna (SFS 1936:45; 1945:882; 1957:318) som reglerade statsbidrag till folkskolor om detta.

²⁶⁷ ”De offentliga byggnadernas kris”, *Byggmästaren*, 1941, nr 5, s. 55.

²⁶⁸ ”De offentliga byggnadernas kris”, *Byggmästaren*, 1941, nr 5, s. 55.

Diagram 4: Offentlig sektors andel av konsumtionen, 1870–1975



Källa: Edvinsson 2014

Ett av de projekt som granskades i samband med utredningen var Nanna-skolan i Uppsala. Stadsarkitekt Leche hade tagit fram ritningar baserade på folkskolestyrelsens program som också godkändes av stadsfullmäktige. Den civila byggnadsutredningen som granskade ritningarna var dock inte lika imponerad och förslaget behövde ”i ganska betydande omfattning överarbetas” för att möta deras synpunkter.²⁶⁹ Denna granskning skedde utöver den som redan skedde genom Skolöverstyrelsens försorg.

Andra menade att det främst var de stora statliga bidragen till vägväsendet som var problematiska. Staten kunde i vissa fall stå för upp till 80–90 procent av kostnaden. Framför allt i små kommuner kunde det leda till problem då de ”genom ett bro- eller vägbygge på en gång blir stora, pampiga beställare och där de vid sådana förhållanden ovana kommunalpamparna ofta riskera att bli antingen fullpratade eller ’kullsupna’”. Det påpekades också att det kommunala självstyret visserligen var ”en dyrbar klenod” men att något måste göras för att ”frestelserna för självsvåld inte [skulle bli] för stora”.²⁷⁰

Skillnaden mellan vägväsendet och andra byggnadsföretag som fick statsmedel, exempelvis skolor och ålderdomshem, var att staten inte ställde

²⁶⁹ Uppsala stads fullmäktiges tryck 1952, ser. A, nr 187.

²⁷⁰ ”Kryphål finns vid kommunal upphandling”, *Dagens Nyheter*, 1934-04-30, ss. 1, 32. Se också ”De påtalade bristerna i den kommunala upphandlingen [...]”, *Dagens Nyheter*, 1936-05-04, s. 3.

några krav angående upphandlingen i det senare fallet. Trots att vägbygget anklagades för att vara korrupt vid ett flertal tillfällen torde det ha varit svårare att komma undan med det för de lokala vägstyrelserna än för kommunerna. Vägstyrelsens i Bjurtjärn frångående av principen om lägsta anbud godkändes exempelvis inte av Väg- och vattenbyggnadsstyrelsen.²⁷¹

Den ökande statliga finansieringen av byggnader medförde större statligt inflytande över utformningen av byggnaderna men också att den kommunala upphandlingen utsattes för kritik.²⁷² Trots att det fanns en oro för att kommunerna skulle spendera för mycket om de inte själva stod för finansieringen avstod staten från att granska upphandlingsbesluten vid husbyggnadsprojekt, vilket kan kontrasteras mot vägprojekt. Det är svårt att säga vad skillnaden berodde på, det skulle kunna ha varit att väggommunerna inte ansågs vara självstyrande på samma sätt som stads- och landskommunerna. Poängen här är inte att identifiera en orsaksförklaring utan i stället att visa hur staten och kommunernas sfärer i större utsträckning sammanblandades och att det ledde till vissa inskränkningar i kommunernas handlingsutrymme, dock inte när det gällde deras möjligheter att utforma sina egna upphandlingspraktiker vid husbyggnadsprojekt.

Bekymrande upphandlingspraktiker

Som framgick av inledningskapitlet kan upphandling påverkas av hur allmänheten uppfattar att den fungerar. Rapporteringen i olika typer av medier skulle därför kunna tänkas ha påverkat upphandlingspraktiken. I det här avsnittet behandlas några av de frågor som diskuterades i dags- och fackpressen för att sedan relateras till utvecklingen av upphandlingen i Uppsala. Kommunernas upphandling väckte större intresse under perioden samtidigt som hela den offentliga sektorns engagemang ökade. En indikation på det ökade intresset för upphandlingsfrågor var att *Svensk leveranstidning* grundades år 1931. Ett syfte var att tillhandahålla ett forum för att sprida upphandlingskungörelser. Enligt tidningen var det ovanligt att kommunal upphandling annonserades utanför lokalpressen.²⁷³

Parallellt förefaller det ha funnits en uppfattning att korruption blev ett större problem.²⁷⁴ En händelse som stödjer den uppfattningen var att *Institutet för bekämpande av mutor och bestickning* bildades år 1923. År 1931 lät institutet dock *Svensk leveranstidnings* läsare förstå att mutprob-

²⁷¹ "Lägsta anbud skall antagas, intet godtycke", *Svensk leveranstidning*, 1931-05-27, s. 1.

²⁷² Detta behandlas mer utförligt i nästa avsnitt.

²⁷³ "Allmänna bestämmelser om kommunala leveranser", *Svensk leveranstidning*, 1931-10-14, s. 2.

²⁷⁴ Se t.ex. Wångmar 2013.

lemet i Sverige var av begränsad art. ”I stort sett får man väl lov att säga, att det är väl ställt här i landet” konstaterade man, även om det vid tillfällen uppdagades vissa fall, främst på kommunal nivå, som kunde misstänkas röra sig om mutor. Oftast var det dock svårt att belägga att så var fallet.²⁷⁵

Mutfrågan hänger delvis ihop med upphandlingsfrågan. Precis som under den föregående perioden var antagande av anbud en fråga som vållade en del bekymmer. I första numret av *Byggnadsvärlden*, som började ges ut 1914, togs entreprenadsystemet upp. Författaren gjorde inledningsvis ingen distinktion mellan privata, eller enskilda, och offentliga beställare. Båda kategorierna använde sig av ”metoder [...] som tyda på ett hänsynslöst exploaterande af andras arbete och godtrogenhet”. De metoder han så starkt reagerade på var vad han kallade ”den utväxt på vårt entreprenadväsende, som består i det auktionssystem” som användes ”för att få till stånd en sänkning i de en gång gifna anbuden”.

Han fortsatte sedan med exempel från såväl offentliga som privata byggprojekt där beställaren på förhand bestämt sig för en entreprenör men likväl lät andra spekulanter räkna på projekten. Den huvudsakliga kritiken låg i att det var fel att låta någon lägga tid och pengar på att räkna på ett jobb som den inte hade någon möjlighet att få. I och med att kritiken var riktad mot såväl privata som offentliga beställare handlade det inte om att det principiellt skulle vara fel att det offentliga valde att ge kontraktet till någon som inte nödvändigtvis hade det bästa anbudet. Problemet uppstod i stället när andra aktörer drog på sig onödiga utgifter.²⁷⁶

Det är inte heller helt tydligt om skribenten i *Byggnadsvärlden* menade att de entreprenörer som fått kontrakten fått det på grund av korruption. I ett fall menade han att det fanns anledningar till att en församling ville ha en specifik entreprenör, men vilka dessa var ville han inte gå in på. Senare i texten beklagade han sig också över vad han kallade för ”byggmästarentreprenader”, och som avsåg ett förfarande där byggherren efter öppnande av anbud gick till exempelvis näst lägsta anbudsgivare och avslöjade det lägsta budet i syfte att få denne att sänka sitt anbud.²⁷⁷

Kritiken har många likheter med den som riktades mot hanteringen av arkitekttävlingen inför byggandet av Nannaskolan i Uppsala i början på 1940-talet. Ett antal arkitekter hade bjudits in men det utdelades inga priser, vilket annars var vanligt, och det ska heller inte ha funnits någon tekniskt utbildad ledamot i den kommitté som valde mellan förslagen. Stadsarkitekten tilldelades uppdraget trots att bidraget var det dyraste sett till totalkostnaden. Förfarandet ledde till att Hakon Ahlberg, grundaren till Svenska Arkitekters Riksförbund, kritiserade kommunen i en artikel i

²⁷⁵ ”Mutskaender i dansk skala minnen blott.”, *Svensk leveranstidning*, 1931-07-01, s. 2.

²⁷⁶ ”Vårt oeffterrätteliga entreprenadssystem.”, *Byggnadsvärlden*, 1914, nr 5, alla citat i detta och föregående stycke från s. 35.

²⁷⁷ ”Vårt oeffterrätteliga entreprenadssystem.”, *Byggnadsvärlden*, 1914, nr 5, s. 36.

Byggmästaren och ifrågasatte varför man över huvud taget bemödade sig med att hålla en tävling om ingen fackman fick delta i bedömningarna. Han påpekade också att om syftet var att ”undvika tävling [...] hade det varit renhårigare och hänsynsfullare [...] att från början lämna uppdraget till stadsarkitekten. Misstankar för smussel och skenmanövrer hade då i varje fall icke behövt förekomma”.²⁷⁸ Med smussel och skenmanövrer syftade han på att tävlingen ska ha använts för att tillskansa sig idéer från övriga arkitekter utan att behöva betala ordentligt för sig. Även här var det inte det begränsade anbudsförfarande som ansågs vara problematiskt, utan att tävlingsformerna eventuellt utnyttjades på ett oärligt sätt.

Också i fallet från Malmö som citerades i föregående avsnitt där ett företag begärde ut entreprenadhandlingar lyftes en liknande problematik. Det klagande företaget menade att förfarandet att låta ett företag ändra sitt anbud i förlängningen kunde leda till att entreprenörer kunde tappa förtroende för systemet, vilket ”ingalunda blir någon inbesparing för den kommun, som handlar på ett sätt, som ej överensstämmer med hitillsvarande praxis”.²⁷⁹

Även om det inte är helt tydligt huruvida de missnöjda parterna ansåg att det förekom korruption i det här fallet fanns det på flera håll en misstro mot kommunala entreprenader. I Göteborg slutade stadens förvaltning med omdömesbaserade prövningar av anbud på inrådan av revisorerna och hade alltså som regel att anta lägsta anbud. Fastighetsdirektören påstod att ”misstänksamhet vid kommunala entreprenader är stor”, även om det enligt honom var utan grund.²⁸⁰

Intresseorganisationer anklagades dessutom för att gynna sina egna medlemmar i upphandlingssituationer. Statsrevisorerna beskyllde till exempel medlemmar av organisationen Riksförbundet landsbygdens folk för att ha gjort det vid upphandling av gruskörning inom vissa vägdistrikt. Endast vissa utvalda firmor ska ha beretts möjlighet att inkomma med anbud.²⁸¹ *Svensk leveranstidning* anklagade kommunaltjänstemän för att gynna vissa företagare i utbyte mot ”understöd åt sina partikamrater i förvaltningen”. Det hävdades att ”den folkvalda representationen” inte karaktäriserades av samma ”opartiskhet” som ”den statliga förvaltningen”, som genom ”en hundraårig disciplin fostrat tjänstemän [...] att befria sig

²⁷⁸ Ahlberg, ”En utebliven tävlan och ett uppdrag”, *Byggmästaren*, 1941, nr 20, s. 260.

²⁷⁹ ”Äro entreprenadanbud offentliga eller ’affärshandlingar?’”, *Svensk leveranstidning*, 1933-07-05, s. 5.

²⁸⁰ ”Entreprenadbudens prövning i stort behov av reformer”, *Svensk leveranstidning*, 1933-05-17, s. 1.

²⁸¹ ”R.L.F:s grusmonopol”, *Dagens Nyheter*, 1937-12-16.

från allt personligt inflytande och allt personligt intresse i ämbetsutövning”.²⁸²

Uttalandena ligger i linje med Eriks Wångmars forskning som pekar på att korruptionsfrågan under perioden fick allt mer uppmärksamhet.²⁸³ Såväl den expanderande offentliga verksamheten som den ökande andelen statliga bidrag, som gjorde att kommunernas förehavanden kom att beröra fler än de i kommunen bosatta, kan ha bidragit.

Samtidigt förekom klagomål på att den offentliga upphandlingen var för fyrkantig och att lägsta anbud för ofta antogs. Stockholms handelskammare skrev i samband med översynen av upphandlingsförordningen år 1916 att upphandling borde ske efter ”affärsmissiga principer” och att ”[h]änsyn bör tagas icke endast till priset, utan också till kvaliteten och anbudsgivande firmans förutsättningar att fullgöra leveranser”.²⁸⁴ Upphandlingsförordningen stipulerade visserligen inte att lägsta pris skulle antas, men trots det fanns uppenbarligen en uppfattning om att så var fallet. I en debatt i *Byggnadsvärlden* kände sig en av debattörerna manad att påpeka att några bestämmelser om att lägsta anbud måste antas inte fanns.²⁸⁵ Det var under den här perioden, år 1933, som citatet i inledning med liknelsen till Scylla och Karybdis publicerades. I det specifika fallet som artikeln behandlade ansågs ”de kommunala instanserna ensidigt fäst at avseende vid den lägsta anbudssiffran”.²⁸⁶ Kritiken mot upphandlingen gick såldes både ut på att den var för formalistisk och att den var för godtycklig.

I Göteborg ledde uppmärksamheten till en åtstramning av upphandlingsrutinerna. Varken Stockholm eller Malmö förefaller dock ha infört något liknande och så skedde heller inte i Uppsala.²⁸⁷ Trots att det verkar ha funnits en ökad oro för korruption och oegentligheter inom den offentliga sektorn ledde det inte till några större konsekvenser, varken på den kommunala nivån eller inom statsförvaltningen. Tvärtom gick utvecklingen på statlig nivå snarare åt det motsatta hållet genom att fler och fler myndigheter fick dispens från kravet att följa upphandlingsreglerna.²⁸⁸ Det är således svårt att finna belägg för någon enkel korrelation mellan att skandaler uppdagades i media och stramare upphandlingsregler.²⁸⁹ I

²⁸² ”Upphandlingsväsendets politiska färgnyanser”, *Svensk leveranstidning*, 1933-06-21, ss. 1, 6.

²⁸³ Wångmar 2013, s. 31.

²⁸⁴ ”Stockholms handelskammare”, *Aftonbladet*, 1914-04-15.

²⁸⁵ ”Insolvent byggnadsverksamhet”, *Byggnadsvärlden*, 1916, nr 18, s. 135. Se också e. g. ”Anbudsprövningens problem”, *Svensk leveranstidning*, 1933-05-24, ss. 1, 6.

²⁸⁶ ”En entreprenadfråga”, *Byggnadsvärlden*, 1933, nr 29, s. 340.

²⁸⁷ ”Entreprenadbudens prövning i stort behov av reformer”, *Svensk leveranstidning*, 1933-05-17, s. 1.

²⁸⁸ SOU 1951:18, s. 33.

²⁸⁹ Jämför med Anechiarico & Jacobs 1996 som menar att så var fallet i USA.

Sverige förekom under den undersökta perioden att reglerna blev hårdare på vissa håll medan de på andra håll luckrades upp för att ge mer handlingsutrymme åt förvaltningen.

Fast pris och volatilt penningvärde – Byggbranschens kontraktsformer utmanas

Det första världskriget kom att få stora konsekvenser även för ett neutralt land som Sverige. Till en början gjorde många svenska företag stora förtjänster på kriget genom export till krigförande länder. Den minskade importen i kombination med hög efterfrågan från utlandet och finansiering genom sedelpressen gjorde att inflationen blev hög. Efter krigsslutet utbröt en deflationskris med kraftigt sjunkande priser och hög arbetslöshet. Förutom de umbäranden kriget och den efterföljande krisen innebar för vanligt folk i form av högre bostadskostnader, brist på matvaror och arbetslöshet, medförde de stora prisrörelserna även konsekvenser på strukturell och institutionell nivå.²⁹⁰ Den i sammanhanget viktigaste följden av volatiliteten var att den krattade vägen för en omförhandling av kontraktsvillkoren inom byggbranschen.

Inflationen innebar svårigheter för alla branscher. Det kunde vara svårt att skilja effekterna av inflationen från förändringar som skedde till följd av mer djupgående strukturella förändringar. Samtidigt var kostnaden på krediter i praktiken låg vilket gjorde att det var svårare än vanligt att fatta realistiska investeringsbeslut.²⁹¹ För byggbranschen var ett av de större problemen att det kunde gå lång tid mellan kontraktskrivandet och uppförandet av byggnaden. Det kunde innebära att prisläget hann förändras avsevärt under tiden, vilket gjorde att de faktiska byggkostnaderna för entreprenören avvek betänkligt från entreprenadsumman.

Systemet med fasta priser blev till följd därav allt mer ansträngt och ifrågasatt. Vid byggandet av Stockholms stadshus krävde entreprenören att à-prislistan som användes för tilläggsarbeten skulle frångås då den inte längre speglade prisförhållandena på marknaden.²⁹² Ärendet gick till skiljedom och så gjorde även andra liknande ärenden, inte sällan med utfall till fördel för entreprenören ("ekonomisk force majeure"). För att komma tillrätta med problemet blev det vanligt att i kontrakt med privata byggherrar använda "systemet självkostnad med visst tillägg och stundom kombinerat med olika premiumbetalningsmetoder", det vill säga löpande räkning. Liknande lösningar användes troligen vid enstaka statliga projekt,

²⁹⁰ Första världskriget och tjugotalskrisen behandlas bl. a. i Schön 2014, ss. 241–266.

²⁹¹ Schön 2014, s. 243.

²⁹² "En intressant principfråga inför avgörandet.", *Byggnadsvärlden*, 1917, nr 5, s. 6.

men det förefaller ha varit ovanligt.²⁹³ Det är inte heller säkert att det var lagligt. Upphandlingsförordningen medgav inte någon möjlighet för myndigheter att anta anbud med ”obestämt pris”, vilket torde ha omfattat även ovan nämnda typ av avtal.²⁹⁴ Utfallen i skiljenämnderna ledde till att statliga byggherrar slutade använda sig av skiljenämnder och i stället föreskrev att tvister skulle hanteras av domstol.²⁹⁵

En alternativ lösning var att i större utsträckning bygga i egen regi och således komma runt problemet med löpande räkning och skiljedomar. Under 1900-talets första decennier genomfördes till följd av värnpliktens införande ett stort kasernbyggnadsprogram. Till en början användes entreprenadsystemet, men under första världskriget började den så kallade Kasernbyggnadsnämnden, som ansvarade för byggandet, i stället bygga i egen regi och erfarenheterna ledde till att det inrättades en byggavdelning vid Byggnadsstyrelsen när den bildades 1918.²⁹⁶ Det fanns en således en skepsis mot entreprenadsystemet och entreprenörerna tappade mark. För att skydda sina intressen bildade de därför Svenska byggnadsentreprenörföreningen (SBEF) år 1930.²⁹⁷

Någon undersökning om hur vanligt det var med rörliga kontra fasta priser i offentlig respektive privat sektor finns inte för perioden och bristen på källor för privata beställare gör att jag inte själv kunnat genomföra någon. Diskussionerna i facktidskrifterna indikerar dock att det var ovanligt med rörligt pris på byggentreprenader innan första världskriget. Vid slutet av andra världskriget påstod byggnadskonstruktören Hans Widmark däremot att industribyggnader ”i de flesta fall byggas efter någon form av löpande räkning” och att entreprenader där var ovanliga.²⁹⁸ Det kombinerades förmodligen oftast med långsiktiga samarbeten mellan byggnadsentreprenör och beställare. I Byggfackens industriutredning som publicerades 1962 hävdades att det var vanligt att privata, kooperativa, och även i viss mån kommunala allmännyttiga bostadsföretag hade ”ett löpande

²⁹³ Bihang till riksdagens protokoll 1922, 4 saml. 48 häft., nr 182.

²⁹⁴ SFS 1920:10, § 28, mom. 1.

²⁹⁵ Lindh, ”Skiljedomar inom byggnadsfacket”, *Byggnadsvärlden*, 1953, nr 41.

²⁹⁶ Lindh, ”Den statliga egna regin”, *Byggnadsvärlden*, 1953, nr 52.

²⁹⁷ Dahlman & Gärdborn 1975, s. 174.

²⁹⁸ ”Skall en byggnad projekteras medan den uppföres?”, *Byggmästaren*, 1945, nr 24, s. 470. Hela citatet lyder: ”Förmodligen största delen av alla byggen lämnas aldrig ut på entreprenad. Vid byggen i egen regi eller majoriteten av alla industribyggen, som väl i de flesta fall byggas efter någon form av löpande räkning, sker nog alltid ritandet parallellt med byggandet. I sådana fall torde tidsvinsten betyda en hel del, omräknat i pengar.” Sex år tidigare beskrevs en variant av incitamentskontrakt med takpris i artikeln ”Rationalisering av entreprenaduppgörelser”, *Byggnadsvärlden*, 1939, nr 23, s. 312. Det användes av Vattenbyggnadsbyrån vid bygget av en damm och jag har inte hittat några indikationer på att det ska ha använts inom husbyggande under perioden. Vattenbyggnadsbyrån var ett privat företag och omfattades inte av lagstiftningen om fast pris.

samarbete med ett bestämt entreprenadföretag”.²⁹⁹ Även om det handlar om en senare tidsperiod är det rimligt att tro att förfarandet uppstått redan tidigare.

Staten gick dock, som sagt, inte över till detta system. Det finns heller inga indikationer på att Uppsala stad använde rörliga priser. Visserligen saknas många protokoll från perioden vilket gör det vanskligt att dra starka slutsatser, men eventuella avvägningar kring olika kontraktsformer eller sätt att infordra anbud ansågs åtminstone inte så viktiga att de togs upp för diskussion i DK. Det tyder på att det inte uppstod några större kontroverser kring valet av kontraktsform.

Det kan finnas flera anledningar till att frågan inte dök upp. Antingen var förvaltningen så säker på vilka kontraktsformer som ansågs lämpliga att använda att frågan aldrig behövde tas upp, eller så ställdes de aldrig inför valet. När Stockholms stads fastighetsnämnd antog ett anbud med löpande räkning år 1923 ansågs det vara ett ovanligt förfarande. Av referatet i *SvD* framgår att ”erbjudandet [bara var] en kostnadsberäkning utan garanterad maximikostnad och sålunda icke kunde betraktas såsom ett anbud i vanlig mening”. En representant för högern reserverade sig mot beslutet med motiveringen att ”staden nu även frånsäger sig medbestämmanderätten för byggnadens slutliga kostnad”, något som inte lämpade sig ”vid ett allmänt företag”.³⁰⁰

Stockholm stad var betydligt större och byggde därför också betydligt mer än Uppsala och andra städer. Om det var ovanligt att Stockholms stad ställdes inför en sådan valsituation är det sannolikt att många andra städer aldrig konfronterades med kontraktstypen. Det skulle i sin tur kunna bero bland annat på att staten inte tillät rörligt pris. Om byggentreprenörerna visste att det inte gick att använda rörligt pris vid statliga entreprenader är det möjligt att de behandlade alla entreprenader på samma sätt. Det kan således ha funnits en uppfattning, som framgår av referatet, att entreprenadanbud alltid skulle ange en specificerad kostnad. Löpande räkning var i så fall något som användes vid byggprojekt som inte upphandlades i konkurrens.

I stället skedde en modifiering av villkoren inom ramen för systemet med fasta priser i syfte att hantera underliggande prisförändringar. Exakt i vilken takt det skedde är inte helt klarlagt och till följd av att många av kommittéarkiven fram till och med början av 1930-talet inte är bevarade i Uppsala går det inte att med säkerhet fastställa någon preciserad tidslinje. Uppsala använde dock år 1935 en kontraktsklausul som under vissa villkor

²⁹⁹ *Byggfackens industriutredning D. 7 Byggindustrins rationaliseringsproblem* 1962, s. 184, kursivering i original.

³⁰⁰ ”Det godkända anbudet var ej det lägsta”, *SvD*, 1923-09-01, s. 11.

tillåt en sänkning av entreprenadsumman om lönerna sjönk och när andra världskriget bröt ut införde många företag villkor som kopplade ersättningen till prisutvecklingen.³⁰¹

SBEF uppmanade år 1938 sina medlemmar att införa force majeure-reservationer i händelse av krigsutbrott.³⁰² Stockholms stad ska ha infört ”glidande skala” under mellankrigstiden samt ha ersatt entreprenörer för ”uppkommande merkostnader”. Materialpriserna justerades på basis av på förhand fastslagna listor där de viktigaste materialen togs med och sedan reglerades.³⁰³ Denna lösning förefaller sedan också ha fått mer allmän spridning.³⁰⁴ År 1935 blev det tillåtet för statliga beställare att justera priset med ledning av materiallistor under vissa förhållanden.³⁰⁵

Även om det blev vanligt att företag införde prisreservationer var de inte alltid särskilt populära bland offentliga beställare. Det fanns en motvilja mot kontrakt som medförde osäkra kostnader vilket tog sig uttryck i att byggnadskommittéer ibland försökte förhandla bort reservationerna och i stället få entreprenören att höja priset eller sätta ett tak på hur mycket priserna kunde höjas.³⁰⁶ En aversion mot osäkerhet skulle i så fall kunna vara en annan anledning till att inte heller löpande räkning användes.

Diskussionen om de fluktuerande priserna aktualiserade också en annan fråga som väckte starka känslor hos många inom branschen, och det var frågan om hur entreprenaderna skulle specificeras. Fortfarande på 1930-talet användes skrivelser i stil med ”i entreprenaden ingå jämväl sådana detaljarbeten, som uppenbarligen måste vara åsyftade att av entreprenören utföras utan särskild ersättning, även om dessa arbeten icke äro särskilt angivna i kontraktet med därtill hörande handlingar”.³⁰⁷ Under perioden utarbetade branschorganisationer standardiserade kontraktsbestämmelser och år 1936 publicerades första upplagan av *Allmänna Bestämmelser för entreprenader inom husbyggnads- samt väg- och vattenbyggnadsfacken* (AB 36).³⁰⁸

Den ekonomiska turbulensen satte således press på rådande institutioner inom byggsektorn. Rörliga komponenter introducerades för att hantera *externa* fluktuationer i kostnader. Skillnaden mot rörligt pris är att

³⁰¹ USA, Byggnadskommittén för stadsbibliotek och simhall, A1:1, Protokoll 1940-07-26, bil. § 69.

³⁰² ”Byggnadsentreprenadverksamhet och kristid”, *Byggnadsvärlden*, 1939, nr 42, s. 545.

³⁰³ ”Byggnadsentreprenadverksamhet och kristid”, *Byggnadsvärlden*, 1939, nr 42, s. 545–547.

³⁰⁴ Marknäs, ”Indexreglering vid byggnadsentreprenader”, *Byggmästaren*, 1951, nr 19.

³⁰⁵ SFS 1935:565, § 28.

³⁰⁶ USA, Byggnadskommitté för pensionärshem kv. Eskil, 1, Protokoll 1945-05-23, § 13; USA, DK, AI:92, Protokoll 1944-09-01, bil. § 304.

³⁰⁷ ”Entreprenadkontrakt samt Allmänna bestämmelser för entreprenader inom husbyggnads- samt väg- och vattenbyggnadsfacken.”, *Byggmästaren*, 1936.

³⁰⁸ Hagman m.fl. 2017, s. 176.

de inte syftade till att påverka incitamenten, även om det förmodligen blev en konsekvens i praktiken. Samtidigt skedde en samordning inom branschen för att nå större enhetlighet och mer tillförlitliga och konsekventa kontraktshandlingar. Även det lär ha påverkat transaktionskostnaderna. Det gav dock inte upphov till något större motstånd från beställarledet vilket tyder på att även de såg fördelar med innovationerna, även om Uppsala kommun hellre förhandlade fram en fast kostnad som låg över det initiala budet i syfte att få en säkrare kostnadsberäkning.

Frågan är om det går att säga att det fanns någon tydlig vinnare till följd av förändringarna. De var i första hand initierade av entreprenörerna och det är rimligt att tro att det var de i som i första hand tjänade på dem. Även om byggherrarna så klart var intresserade av lägre priser var det inte säkert att fasta priser skulle innebära lägre kostnader. Entreprenörerna var tvungna att försöka ta hänsyn till eventuella prisförändringar i sina anbud. Ibland kunde det leda till lägre priser för byggherren, men det kunde också leda till högre priser. I det långa loppet torde det ha lett till en högre kostnadsnivå generellt eftersom det i praktiken innebar att byggföretagen hade svagare incitament att hålla nere material- och lönekostnader.³⁰⁹

Det är också troligt att det under dessa turbulenta år uppstod en större skillnad i hur privata och offentliga byggbeställare använde olika typer av incitament. Det var till följd av svårigheter med att beräkna de egentliga kostnaderna som nya kontraktsformer växte fram. Det var dock inte huvudsakligen som en följd av projektens komplexitet utan i stället en konsekvens av de volatila priserna.³¹⁰ Det kan finnas flera orsaker till varför offentliga beställare förefaller ha använt de nya kontraktsformerna i mindre utsträckning än privata beställare. Att staten inte använde dem berodde på lagstiftningen. Någon liknande begränsning fanns inte för kommunerna. Baserat på referatet från Stockholms stads fastighetsnämnd i *SvD* ovan föreslog jag att det fanns en föreställning om att löpande räkning inte skulle användas vid offentliga entreprenader, antingen på grund av tradition eller på grund av att den statliga lagstiftningen kom att påverka även övriga upphandlingar. En annan förklaring som syns i referatet är att, åtminstone vissa, aktörer inom den offentliga förvaltningen ansåg att det var ett problem om staden inte kunde kontrollera det slutgiltiga priset. Frågan är då varför det ansågs olämpligt. I referatet ges ingen förklaring.

³⁰⁹ Dahlman & Gärdborn 1975, s. 176 menar att index gynnade byggföretagen.

³¹⁰ Även om denna uppfattning också förekom. Vissa menade att ombyggnadsarbeten borde utföras ”på räkning” eftersom de var svåra att på förhand definiera. Se ”Entreprenadkontrakt samt Allmänna bestämmelser för entreprenader inom husbyggnads- samt väg- och vattenbyggnadsfacken.”, *Byggmästaren*, 1936. Även projektens högre grad av komplexitet kan ha bidragit till att det blev vanligare även om det inte var den utlösande orsaken.

En förklaring skulle kunna vara att det var stadsfullmäktige som hade rätt att bestämma de finansiella ramarna för byggprojekten. Vid löpande räkning blev det svårare att garantera att så var fallet. Om det var orsaken, eller om det fanns en starkare preferens för förutsägbarhet som inte hade med den regeln att göra, går inte besvara med det källmaterial som i nuläget står till förfogande. Oavsett anledning visar inställningen till indexklausuler och liknande att det i många fall ansågs bättre med ett fast pris i stället för möjlighet att få lägre pris.

Valet av kontraktsform kan också hänga samman med sättet för infordrande av anbud. Offentlig sektor använde nästan huvudsakligen öppen eller selektiv konkurrens vid tilldelning av kontrakt medan det är troligt att åtminstone en del av de privata aktörerna utvecklade längre relationer med vissa särskilda byggföretag, ett arrangemang som ibland kallas "kvasiföretag".³¹¹ I och med att relationen är långvarig finns starkare incitament att ge motparten vissa fördelar. Löpande räkning kan i sådana fall lättare användas eftersom båda parter vet att det inte är deras enda interaktion, och hur samarbetet fungerar påverkar möjligheterna till ett gott samarbete framöver. För varje enskilt projekt är det kanske inte billigast för beställaren att använda löpande räkning, men denne räknar med att inte bli lurad och dessutom med att få andra fördelar i andra sammanhang. Den typen av relation var inte möjlig att utveckla på samma sätt för offentliga beställare, och därmed kan man också säga att föreställningen om att projekt skulle upphandlas i konkurrens också påverkade inställningen till att använda löpande räkning. Det här resonemanget är dock omvänt från det som Bajari och Tadelis framfört.³¹² Löpande räkning används i det här scenariot som ett sätt att binda till sig ett specifikt byggföretag i stället för att ett specifikt byggföretag väljs ut för att möjliggöra användandet av löpande räkning.

Den oroliga ekonomin ledde således till ytterligare skillnader mellan privata och offentliga beställare. Även om det förekom att också offentliga beställare använde sig av löpande räkning var det med största sannolikhet inte lika vanligt som inom den privata sektorn. Däremot omprövades inte grunderna för den offentliga upphandlingen. Den omvärdering av statens roll i ekonomin som kriserna ledde till gjorde inget större avtryck i hur stat och kommuner skötte sin upphandling. Under 1920-talet skärptes visserligen de redan existerande kraven på att svenska varor skulle ges företräde, men inställningen till exempelvis konkurrensutsättning förefaller inte ha påverkats nämnvärt.³¹³

³¹¹ Eccles 1981.

³¹² Se avsnittet "Incitament i upphandlingar".

³¹³ SOU 1935:27, s. 12.

Den lokala förvaltningen

Uppsalas förvaltning fortsatte växa och började nu anta mer professionella former. År 1936 inrättades en fast stadsbyggmästarejänst som övertog vissa av stadsarkitektens sysslor.³¹⁴ År 1932 togs ett steg i riktning mot ökad professionalisering i och med inrättandet av en drätseldirektörstjänst som ansvarade för ”ledningen av och tillsynen över den kommunala förvaltningen”.³¹⁵ Tjänsten gick till Nils Wahlgren som kom att inneha den fram till 1962. Det blev mindre vanligt att folkvalda samtidigt var anställda tjänstemän. Christina Wahlström skriver att ”[g]ränslinjen mellan de politiskt valda förtroendemännen och de med yrkeskompetens som grund anställda tjänstemännen började nu bli tydligare”. Däremot var tjänstemän fortfarande självskrivna i vissa nämndstyrelser.³¹⁶ Ett ytterligare steg mot vad som påminner om Webers idealtypiska byråkrati var ändringen av stadsarkitektens instruktioner 1937 som förbjöd honom att utöva enskild verksamhet inom staden.³¹⁷ Förhållandet där stadsarkitekten satt på dubbla, eller ibland trippla, stolar var därmed historia.

I Göteborg väcktes frågan om jävsregler år 1931. En motion hade föreslagit att ledamöter och suppleanter i stadens styrelser och verk inte skulle få agera som entreprenörer eller leverantörer för staden. Dess drätselkammare hade i stället föreslagit en lösning inspirerad av aktiebolagslagen där jäviga ledamöter inte fick medverka vid beslut.³¹⁸ Någon liknande debatt fördes däremot inte i Uppsala.

Förvaltningens utveckling mot mer byråkratiserade och professionella former fick inga tydliga konsekvenser för upphandlingen, förutom att det verkar som att drätselkammaren under den här perioden helt slutade att direkt handskas med upphandlingsärenden. Det innebär att det fortfarande var en blandning av förtroendevalda och professionella som skötte upphandlingen. Förvaltningens organisationsform uppvisar därmed inte någon större förändring i graden av formrationalitet.

Okända och obeprövade entreprenörer

Under perioden blev det något vanligare att lägsta pris antogs men det blev också vanligare att specificera anledningen när avsteg från den principen gjordes. Det innebär att det med större säkerhet går att uttala sig om under

³¹⁴ *Stadsfullmäktiges tryck* 1937, ser. A, nr 95 och ser. B, nr 8, § 28.

³¹⁵ *Stadsfullmäktiges tryck* 1932, ser. A, nr 2.

³¹⁶ Wahlström 1997, s. 208.

³¹⁷ *Stadsfullmäktiges tryck* 1937, ser. A, nr 44.

³¹⁸ ”Kommunalman får icke vara leverantör”, *Svensk leveranstidning*, 1931-03-03, ss. 1, 8.

vilka omständigheter det ansågs berättigat att inte anta lägsta anbud. I det här avsnittet granskas de fall där avsteg från principen gjordes och resultaten analyseras med utgångspunkt i avvägningen mellan process- och utfallsrelaterade mål.

Vid fyra tillfällen specificerades anledningen och det var alltid oklarheter kring entreprenören med lägst anbud som var avgörande. Extremfallet var Vaksalaskolan där de tre lägsta anbudsgivarna avfärdades. Lägst anbud hade inkommit från två byggnadsingenjörer som lagt ett gemensamt anbud på 638 000 kronor. Priset var dock misstänkt lågt, näst lägsta anbud var på 695 000 kronor, en skillnad på 57 000 kronor.

De kommitterade undersökte med hjälp av stadsarkitekten Gunnar Leche företagen som lämnat in de lägsta anbuden. En av de kommitterade anmärkte att de båda ingenjörerna verkade vara dugliga men såg ut att vara i en knepig situation rent ekonomiskt. Ingen av de två lägsta kunde säkra borgen som ansågs tillräcklig och de kunde därför inte antas. Tredje lägst pris hade kommit från en C. W. Modin från Boden. Modin var dock okänd för kommittén, och trots Leches ansträngningar misslyckades han med att hitta något att finna information om honom. I samtal med Diös hade dock Leche fått information om att Diös var beredd att sänka sitt anbud från 740 000 till 700 000 kronor, vilket skulle innebära att hans anbud bara var 2 800 kronor högre än Modins, och 5 000 kronor högre än det lägsta anbudet.³¹⁹ Även om det således var ovanligt att inte anta lägsta anbud gick det att anta fjärde lägsta anbudsgivare. Det är dock tydligt att bedömningen huvudsakligen hade att göra antingen med borgen eller med möjligheten att över huvud taget uppbringa någon information om entreprenören. Företagarnas kompetens diskuterades men förefaller inte ha varit avgörande för besluten.

År 1945 förkastades lägsta anbud på el-entreprenad vid barnkolonier eftersom konsulten ansåg att företaget var för okänt och obeprövat. Till följd av kriget var det svårt att införskaffa material ”och risk finnes, att firman, såsom ny, ej kan anskaffa erforderlig materiel inom bestämd tid”.³²⁰ Vid samma byggen hade lägsta anbud för båda kolonierna (som utlysts gemensamt) inkommit från en byggmästare som enligt stadsbyggmästare Åkerman var en person som ”måste ha ständig kontroll över sig”. Stadsarkitekt Leche föreslog då att en av kolonierna tilldelas denne byggmästare medan den andra skulle gå till näst lägsta anbudsgivare. Detta tyckte Åkerman lät bra, då det enligt honom skulle vara ganska lätt att utöva kontroll vid en av kolonierna men inte vid den andra. Kommittén beslutade också i enlighet med förslaget.³²¹

³¹⁹ USA, Folkskolestyrelsen, FIIIb:7, Byggnationshandlingar Vaksalaskolan 1923–1929.

³²⁰ USA, Byggnadskommittén för barnkolonier, ”Betr. elektriska...”, 1945-04-27.

³²¹ USA, Byggnadskommittén för barnkolonier, Protokoll, 1945-04-21.

Som kontrast kan anges ett inköp av högtalaranläggning vid bygget av en simhall. Då valdes det dyrare av de två inkomna anbuden eftersom den anläggningen var ”avgjort överlägsen”.³²² Det är signifikant att det inte rörde sig om en entreprenad utan om en färdig produkt där det på förhand gick att utvärdera produkternas kvalitet.

Det är anmärkningsvärt att i det enda fall där det förekom kritik mot en entreprenör som inte hade att göra med exempelvis borgen eller dennes erfarenhet så anlätades han. Det skulle gå att argumentera för att det faktiskt fanns en motvilja mot att anföra mer ”subjektiva” krav som kvalitet eller duglighet som motiv för att inte anlita någon. Det är dock troligare att det rörde sig om att det skulle bli billigare att anlita honom och att de genom att dela upp entreprenaden kunde utöva kontroll över arbetet som minskade risken för att det inte skulle bli ordentligt utfört. Fallet med högtalaranläggningen visar också att det var möjligt att välja bort lägsta pris till förmån för högre kvalitet, även om det i det fallet rörde sig om betydligt lägre summor.

Det förekom således att de kommitterades, eller kanske framför allt konsulternas, uppfattning om entreprenörernas duglighet kunde påverka upphandlingsbesluten för bygg- eller installationsentreprenader. Till skillnad från föregående period angavs tydligare motiv till avsteg från lägsta pris-principen. I stället för att generella motiv som ”stadens bästa” angavs nu oftare den specifika anledningen. Frågan är då hur det skall tolkas. Ett sätt att se på det är att debatten om otillbörliga upphandlingspraktiker gjorde att aktörerna blev mer måna om att hålla ryggen fri. Det är dock framför allt avsaknaden av förändring som är det anmärkningsvärda. De oroliga ekonomiska tiderna hade kunnat motivera en mer skeptisk hållning till låga anbud. Risken för att ett företag skulle lägga ett anbud som egentligen var för lågt bara för att få in pengar och ”hålla sig flytande” borde ha ökat under de ekonomiska krisåren i början på 1920- och 1930-talen. Kommunen fortsatte dock oftast att anta lägsta anbud och det fanns också de som menade att det var karaktäristiskt för fler upphandlande myndigheter.

En förklaring skulle kunna vara att det, liksom i Göteborg, var ett sätt att skydda sig från anklagelser om oegentligheter. Mer troligt är att det helt enkelt inte var så vanligt att det uppstod problem till följd av att anta lägsta anbud så länge det fanns en borgensman. Även om det visserligen saknas arkiv för många av periodens byggnadskommittéer finns det inget som tyder på att det skulle ha uppstått några större problem med exempelvis konkurser eller stora kostnadsöverskridanden till följd av för låga anbud. Tvärtom blev exempelvis kallbadhuset som byggdes i början på 1920-talet

³²² USA, Byggnadskommittén för simhall..., AI:1, Protokoll 1941-07-28, § 87.

dyrare än planerat för att anbudet var mycket *högre* än beräknat.³²³ Det var alltså inte för låga anbud som var problemet i det fallet. Rädsla för att fatta omdömesbaserade beslut kan inte avskrivas som delförklaring till kommunens agerande under tidsperioden, men det förefaller troligt att det snarare handlade om att det bara var i undantagsfall det ansågs leda till någon egentlig fördel att exempelvis inte anta lägsta anbud.

Principer, vilka principer?

Även om statens utökade kontroll över finansiering och planritningar i någon mån kringskar den kommunala förvaltningens autonomi bestämde de fortfarande över affärsrelaterade beslut. Trots att handlingsfriheten inte användes i någon större utsträckning för infordrande och antagande av anbud påverkade den ändå hur upphandlingen hanterades. Frånvaron av ett utförligt och tydligt kommunalt regelverk medförde att liknande ärenden hanterades på olika sätt. I föreliggande avsnitt behandlas ett antal ärenden där kommunen interagerade med företag. Fallen visar hur kommunens agerande i många fall var långtifrån förutsägbart och att det går att ifrågasätta i vilken utsträckning objektivitetsprincipen kan sägas ha efterlevts, vilket i sin tur styrker tolkningen att kommunens sätt att infordra och anta anbud inte i första hand var baserade på processuella överväganden.

Det första exemplet är hämtat från bygget av stadsbibliotek och simhall som inleddes år 1939. Då fick Byggnadsfirman Anders Diös lägga till en skrivelse om att ersättningen till företaget skulle justeras efter löneläget medan Rörledningsföretaget J. F. Jansson inte fick göra det.³²⁴ Någon förklaring till varför de behandlades olika ges inte och det går inte att säkert fastställa om det rörde sig om att en aktör gynnades på oskäligen grunder eller om det fanns sakliga motiv för agerandet. Poängen är att det inte heller ansågs krävas någon förklaring, något som indikerar att kommittén inte lade någon större vikt vid att framställa sitt agerande som opartiskt.

En annan fråga gällde hur offentlighetsprincipen skulle hanteras. Samma kommitté nekade ett företag som begärt utdrag ur mötesprotokollen för antagande av möbler att få ut handlingarna.³²⁵ Däremot hade de inte några problem med att dela med sig av protokollen till Uppsala fabriks- och handverksförening när de ville ”undersöka leveransfrågan vid biblioteksbygget”.³²⁶ Även om det inte rörde sig om byggupphandling utan om möbler är det ändå av intresse för hur den här typen av ärenden

³²³ Uppsala stads fullmäktiges tryck, 1924, Ser. A, nr 74.

³²⁴ USA, Byggnadsk. för simhall och stadsbibl., AI:1, Protokoll 1940-08-19, § 68.

³²⁵ USA, Byggnadsk. för simhall och stadsbibl., AI:1, Protokoll 1941-02-5, § 3.

³²⁶ USA, Byggnadsk. för simhall och stadsbibl., AI:1, Protokoll 1941-05-23, § 69.

kunde hanteras. Här var det kanske inte heller fråga om helt jämförbara situationer. Syftet med att begära ut handlingar skiljde sig ju vid för de olika situationerna. Det bör dock noteras att kommittén förmodligen inte hade rätt att vägra att lämna ut handlingarna. Något beslut om att de skulle hemligstämplas hade inte tagits och förfrågan inkom vad jag kan se efter att beslut tagits i ärendet, varför det borde klassats som avslutat. Trots att TF reviderats för att förtydliga offentlighetsprincipens innebörd var det alltså inte säkert att den efterlevdes runt om i landets kommuner.

Frågor om ändring av anbud kunde vara svårhanterliga och ledde till att liknande situationer hanterades på olika sätt. År 1941 upptäckte lägsta anbudsgivaren vid en byggnadsentreprenad, Byggnadsfirman Ohlsson & Skarne AB från Stockholm, efter att anbudet behandlats, att de hade missat att ta med målningsarbeten i beräkningarna. De tillhandahöll specificerade beräkningar för att styrka sitt påstående och bad om att få höja sitt anbud för att täcka kostnaderna för de beräknade utgifterna. De drog sedan av den beräknade kostnaden för vinst och riskmarginal så att anbudet höjdes från 369 000 till 381 600 kronor, vilket också godkändes av kommittén och företaget antogs som entreprenör.³²⁷

Något år senare uppstod en likartad situation. Byggnadsfirman Gottfrid Lindgren från Uppsala hade inkommit med lägsta anbud. I anbudet fanns en reservation om att det var baserat på de priser som gällde när det skickades in. Om priserna ändrades innan antagande skulle de ha rätt att också ändra sitt anbud. Byggnadskommittén föredrog dock fasta anbud, så förhandlingar inleddes i syfte att få företaget att byta ut reservationen mot en höjning av anbudsbeloppet. De gick med på att slopa reservationen om priset höjdes med 75 000 kronor, alternativt att reservationen var kvar men att ett pristak på max 100 000 kronor skulle införas. Kommittén ansåg att alternativet med pristak var fördelaktigt. Anbudet låg på 698 000 kronor, och näst lägsta anbud var på 784 700 kronor, elva procent lägre. Det var alltså avsevärt lägre, frågan är bara om det var orimligt lågt.

Byggnadskommittén ansåg inte att det var så lågt att de misstänkte att något var fel. Under förhandlingarna om reservationer hade heller inga indikationer om detta framkommit från entreprenören. När kommittén däremot lät meddela företaget att de vunnit ville de plötsligt dra tillbaka sitt anbud. De skrev till kommittén att på grund av att den personal som vanligen utförde kostnadsberäkningar var inkallade till det militära hade beräkningarna gjorts av ”ovana och ej kompetenta personer”. Därtill hade arbetsbelastningen varit så hög att de inte haft tid att kontrollräkna som de vanligen gjorde. De ville därför antingen dra tillbaka sitt anbud, eller

³²⁷ USA, Byggnadskommittén för pensionärshem i kvarteret Gösta, Protokoll 1943-10-30, § 22.

höja det med 75 000 kronor ”änkönt vi nu genom vår kontroll av anbudet äro medvetna om, att detta vårt alternativa anbud visserligen utesluter möjligheten av att arbetet kan bedrivas med någon vinst men dock möjligen medger undanröjande av risken för förlust å detsamma”.³²⁸

Företaget hävdade att Byggnadsstyrelsen i sådana lägen hade för vana att låta anbudsgivaren dra tillbaka sitt anbud. Detta kontrollerades av kommittén. Byggnadsstyrelsen hade dock inte någon konsekvent hållning i frågan. I något fall hade annullering tillåtits, andra gånger hade de accepterat att anbudet höjdes med det felräknade beloppet och slutligen hade det också hänt att de tagit fallet till rättegång där utgången blev att företaget skulle ersätta Byggnadsstyrelsen med mellanskillnaden mellan det lägsta och det näst lägsta anbudet.

Kommittén övervägde några olika alternativ. Ett var att helt enkelt låta dem dra tillbaka sitt anbud. Kommittén hade efter undersökningar funnit att det faktiskt berodde på felräkningar, och det fanns en risk att avtalslagen skulle ”lägga hinder i vägen” om kommittén försökte få företaget att stå fast vid sitt första anbud. Vid undersökningen hade kommittén beräknat att prisskillnaden som uppstått på grund av felräkning var 62 300 kronor. Företaget erbjöd sig dock att utföra arbetet för en extra kostnad av 75 000 kronor. De ville inte försöka få företaget att godta att bara lägga till det första beloppet eftersom de då var oroliga för att det skulle gå ut över kvalitén på arbetet. Slutligen ville de heller inte anta anbudet med de extra 75 000 kronorna. Det var visserligen fortfarande det lägsta anbudet, 11 700 kronor mindre än näst lägsta, men kommittén ansåg att det ”skulle kunna leda till betänkliga konsekvenser rörande anbudsfordarandet i allmänhet”. De beslutade därför att låta annullera anbudet och anta en annan anbudsgivare. Av betydelse är också att de ansåg att ärendet var en ”principiell angelägenhet, som dessutom är av stor ekonomisk räckvidd för staden”, varför de ville att DK skulle uttala sig om det hela.³²⁹

Skillnaden mellan de båda exemplen är naturligtvis att det i det senare fallet rörde sig om betydligt större belopp. Det gör att det går att argumentera för att det egentligen inte alls rörde sig om ett inkonsekvent agerande, eftersom det inte var samma situation som kommittéerna ställdes inför. Poängen är dock att den här typen av överväganden alltid uppstår. Situationer är sällan helt jämförbara och det går nästan alltid att hitta en funktionalistisk eller rationaliserad förklaring till ett beteende. I de fall som tagits upp här var det bara i det sistnämnda som det förekom någon diskussion kring principer. Det är också det enda sådana exemplet som hittats i arkiven under de två första perioderna, förutom ett annat fall från 1945 då

³²⁸ USA, Byggnadskommitté för högre folkskola, Protokoll 1944-08-28, bil. A, § 22.

³²⁹ USA, Byggnadskommitté för högre folkskola, Protokoll 1944-08-28, bil. C, § 22.

ett anbud på en el-entreprenad av ”principiella skäl” inte upptogs till behandling eftersom de övriga anbuden redan öppnats och redovisats.³³⁰

Detta andra exempel visar att det fanns en uppfattning, åtminstone mot slutet av perioden, att sena anbud inte skulle behandlas även om det möjligen kunde vara till fördel för staden att godkänna dem för behandling. Exakt vilka principer det beslutet ansågs upprätthålla framgår inte, men det kan legitimeras utifrån en rättvisesynpunkt lika väl som utifrån en omsorg om förvaltningens integritet. I de övriga fallen är det dock svårt att identifiera några genomgripande principiella förhållningssätt.

I den förvaltningshistoriska litteraturen finns en uppfattning om att förvaltningen under slutet av 1800-talet och fram till ungefär mitten av 1900-talet främst styrdes av lagtolkningar och att den därför också karaktäriserades av ”förutsägbarhet, objektivitet och likabehandling”.³³¹ Den ovanstående diskussionen visar dock att även om delar av upphandlingen i stora delar var förutsägbar var andra delar inte det och det går också att ifrågasätta om företagen behandlades lika. Det faktum att det i många av fallen rörde sig om något olika omständigheter förtar inte att det är otvetydigt efter vilka principer besluten togs, vilket också innebär att besluten heller inte rimligen gick att förutsäga. Det här ska inte ses som ett försök att vederlägga den tidigare forskningen eftersom den inte egentligen uttalat sig om den kommunala förvaltningen. Det visar dock att om man vill uttala sig om hela den offentliga sektorns förvaltning, inklusive kommunerna, så krävs en hel del kvalificeringar rörande de punkterna.

Slutsatser

Under perioden mellan 1914 och 1945 förändrades samhället i grunden i många avseenden. För kommunens byggupphandling blev konsekvenserna av omvandlingen framför allt påtagliga i byggbranschens struktur och institutioner men det skedde också förändringar i kommunens organisation samt till viss del i upphandlingsprocessen.

Kommunens upphandling var i stora delar lik hur den sett ut från det att auktionssystemet övergavs. Starka incitament användes och antagande av anbud var oftast rutinartat. Lägsta pris-principen kunde däremot frångås om det saknades ekonomiska garantier, om entreprenören var obeprövad eller om det var fråga om en standardiserad produkt där det gick att jämföra produktens kvalitet snarare än att bedöma företagets möjlighet att leverera. I ett fall antogs en entreprenör trots att det fanns tvivel om hans lämplighet. Eftersom omständigheterna gjorde att det gick

³³⁰ USA, Byggnadskommittén för barnkolonier, Protokoll 1945-04-26, § 1.

³³¹ Söderlind & Petersson 1988, s. 24.

att utöva erforderlig kontroll över bygget bör det tolkas som att valet gjordes i syfte att hålla nere kostnaderna snarare än att det fanns en ovilja att frångå lägsta pris av principiella skäl. En förändring i förvaltningens agerande var att upphandlingarna annonserades i ett större geografiskt område, vilket medverkade till att öka konkurrensen om entreprenaderna. Förändringen skedde samtidigt som större företag med längre räckvidd blev vanligare och det är troligt att det därför nu bedömdes mer fördelaktigt att annonsera över ett större område.

Den kommunala förvaltningens organisation utvecklades något. Mest signifikant i relation till upphandlingen är att DK:s roll blev mer renodlad och att bygghandlingen helt överfördes till styrelser och nämnder som oftast tillsatte byggnadskommittéer. Förvaltningen professionaliserades och fler uppgifter sköttes av avlönade tjänstemän. Lekmannainslaget var dock fortfarande starkt och den relativa förskjutningen synes inte ha medfört några egentliga förändringar i ärendehantering. Stadens upphandlingsregler var desamma så graden av formalitet till följd av organisationsformen och grad av detaljreglering var därför mer eller mindre densamma som under den föregående perioden.

I och med att det oftast var företagen med lägst pris som fick kontrakt finns det inga belägg för att några specifika företag gynnades. När det gäller arkitekter och konsulter var dock förhållandet det motsatta; även om det stundtals förekom en viss konkurrensutsättning var ändå tendensen att hålla sig till ett fåtal förtrogna där gränserna mellan deras privata yrkesutövning och deras anställning av staden var oklar. Det finns däremot inga indikationer på att det demokratiska genombrottet ledde till att upphandlingen användes för att gynna vissa grupper såsom som skett i andra länder. Affärsmässiga överväganden var vägledande för hur upphandlingen sköttes.

Upphandlingen var inte transparent och entreprenörer kunde bemötas på påfallande olikartade sätt vid till synes likartade situationer. En bidragande orsak var att det inte fanns tydliga regler som gjorde att förvaltningen alltid visste hur de skulle agera. Olika personer inom förvaltningen kunde komma till olika slutsatser om vad som var en lämplig åtgärd i en viss situation. Men det var inte den enda anledningen. Samma kommitté kunde exempelvis gå med på någon form av indexjustering av kontrakt för ett företag men inte för ett annat. Inte heller när det gällde frågan om ändring av anbud fanns någon tydlig linje trots att det från förvaltningens håll framhölls att det rörde sig om principiellt viktiga frågor. De principbeslut som togs i frågan fick inget genomslag i praxis, vilket kommer framgå av nästkommande kapitel.

Inte heller nu togs jävsproblematiken på allvar. Kommunernas upphandling diskuterades frekvent i tidningar runt om i landet. Det uppdagades korrupsionsskandaler och den statliga finansieringen framställdes som en del av problematiken. I Göteborg togs beslut om att alltid

anta lägsta pris för att skydda sig mot misstankar om oegentligheter. I Uppsala gjordes trots inget för att öka transparensen och minska risken för korruption. Det har inte varit möjligt att inom ramen för avhandlingen göra en systematisk undersökning av hur vanligt det var att städer agerade som Göteborg respektive Uppsala, men utifrån vad jag kunnat få fram genom att söka i dagstidningar var det vanligare att inte anta sådana regler. Inte heller förvaltningens normsystem pekar därmed mot någon högre grad av formrationalitet.

Förhållandet mellan formrationalitet och incitament var därmed i stora drag detsamma som under föregående period. Den största skillnaden mot föregående period är i stället att det uppstod tydligare skillnader mellan privata och offentliga byggbeställare i och med att offentliga beställare undvek löpande räkning medan det blev vanligare att använda kontraktsformen vid privata byggprojekt. Det skedde trots att kommunens organisation var utformad på ett sätt som borde ha underlättat för omdömesbaserade beslut även under denna period, och trots att förvaltningens agerande fortfarande indikerar att många av de ideal som förknippas med den offentliga sektorn, som likabehandling och transparens, inte sattes i första rummet. Den utlösande faktorn var inflationsekonomin. Ytterligare en bidragande faktor kan ha varit byggprojektens ökande komplexitet i och med att installationsarbetena utgjorde en större andel av byggnaderna. Kommunerna var, till skillnad från statliga aktörer, inte begränsade av lagstiftningen men det mesta tyder på att Uppsala, och troligen även andra kommuner, trots det fortsatte att huvudsakligen använda sig av varianter av fast pris och öppen eller selektiv konkurrens.

Hur ska detta förstås? En aspekt som är av betydelse för att förklara varför löpande räkning inte användes är att kommunen fortsatte att infordra anbud från flera aktörer, antingen i selektiv eller i öppen konkurrens. Anbudsförandet var förknippat med fast pris och senare fast pris med prisreservation. Det var därför förmodligen mindre vanligt att kommunala beställare ställdes inför valet att använda löpande räkning. För en privat beställare som hade utvecklat ett långvarigt förhållande med ett visst företag borde det däremot ha fallit sig mer naturligt att diskutera ersättningsformer där löpande räkning kunde komma upp som förslag.

En annan viktig aspekt är hur de offentliga projekten finansierades. De kommunala byggprojekten tilldelades anslag från stadsfullmäktige och vid kostnadsöverskridanden var de tvungna att be om extra anslag, något som i sig måste ha inneburit en hel del merarbete. I forskningen om kostnadsöverskridanden har framhållits att det kan vara en strategi att underskatta de faktiska kostnaderna för att få igenom projekt som annars inte skulle ha

godkänts.³³² Som framgått av den här undersökningen var systematiska överskridanden dock inte ett problem vid Uppsalas byggprojekt, något som stärker intrycket av att det ansågs viktigt att inte låta kostnaderna dra över. Genom att undvika löpande räkning minskade risken för oförutsedda kostnadsöverskridanden. Den förklaringen gör det också lättare att förklara varför även indexklausuler ibland förhandlades bort. Det var viktigare att veta vad kostnaderna skulle bli än att ta chansen att få ner kostnaden något. Skillnaden i agerande mellan privata och kommunala aktörer under den här perioden verkar således mer ha att göra med hur verksamheterna finansierades än att kommunerna skulle ha präglats av byråkratisk formalism.

Samtidigt ska inte problematiken med att använda fasta priser överdrivas. Det stora bortfallet av protokoll under perioden gör det svårt att veta säkert, men det finns inget i DK:s protokoll som tyder på att det skulle ha uppstått konflikter med företag under perioden. Det står klart att den statliga byggverksamheten stötte på problem under perioden, och de hanterade det delvis genom att bygga mer i egen regi. Det är däremot inte säkert att det uppstod liknande problem för kommunerna. Om det fanns en högre grad av förtroende mellan företag och förvaltning på mindre orter behöver fast pris inte ha medfört samma typer av svårigheter.

Skillnaden mellan privata och offentliga beställare ökade alltså under perioden jämfört med föregående period. Det berodde dock inte på exempelvis demokratins eller arbetarrörelsens genombrott, utan var i stället en följd av byggsektorns institutionella utveckling. Kommunen blev inte mindre mån om affärsmässiga hänsyn, däremot ledde det sätt som den kommunala verksamheten styrdes på till att nackdelarna med löpande räkning blev större i offentlig sektor jämfört med privat sektor. På så sätt uppstod under perioden en splittring mellan hur privat och offentlig sektor agerade. Skillnaden berodde inte på att den offentliga sektorn förändrades utan på att den inte i samma utsträckning som privat sektor anammade de institutionella innovationer som utvecklades i kölvattnet av de ekonomiska kriserna.

³³² Se avsnittet ”Transaktionskostnadsproblem inom offentlig sektor”.

Kursändring? 1946–1959

Mot bakgrund av erfarenheterna från konsekvenserna av det första världskriget var många oroliga för att slutet av det andra världskriget skulle medföra en svår ekonomisk depression. I Sverige, såväl som i bland annat USA och England, upprättades därför planer för att hantera den annalkande krisen.³³³ Någon depression kom dock inte, i stället inleddes en närmare trettio år lång period av hög, och kanske framför allt, stabil ekonomisk tillväxt, det som ofta kallas för ”rekordåren” eller ”de gyllene åren”.³³⁴

Den ekonomiska expansionen ackompanjerades av ytterligare acceleration i den offentliga sektorns tillväxt, och då framför allt den kommunala sektorn. Förändringen var både kvantitativ och kvalitativ. Bo Gustafsson har till och med kallat utvecklingen för en ”tyst revolution” medan Thord Strömberg i stället talar om ”det kommunalpolitiska genombrottet”.³³⁵ Nya kommunallagar tillkom som ett led i omvandlingen 1953. Kanske mest signifikant för dem är att den kommunala kompetensen utökades.³³⁶ Istället för hur stor *andel* av kommunens befolkning som berördes, definierade nu i stället ”samhällsintresset” den kommunala kompetensen.³³⁷ Kommunernas potentiella verksamhetsområden ökade därmed, men också på grund av att de via staten fick nya uppgifter. I det här sammanhanget är ansvaret för bostadsförsörjningen den viktigaste.

Det var också under den här perioden som den ”folkstyrda förvaltningen” började införas, åtminstone inom den statliga sektorn. Måluppfyllning

³³³ Appelqvist 2000; Lundberg & Jonung 1994, ss. 114–121.

³³⁴ Gustafsson 1988, s. 11; Schön 2014, s. 320. Liknande beskrivningar förekommer av perioden i e. g. Frankrike där de kallas ”les trente glorieuses”, Fourastié 1979. I en anglosaxisk kontext talas i stället ibland om en ”golden age of capitalism”, Marglin & Schor 1992.

³³⁵ Strömberg 1982; Gustafsson 1988.

³³⁶ Den kommunala kompetensen anger gränserna för kommunernas verksamhetsområden, det vill säga vad de får och inte får göra.

³³⁷ SOU 1947:53, kap.2.E; Kaijser 1966, s. 16–17.

började bli viktigare i förhållande till regelefterlevnad.³³⁸ Frågan är hur det förhöll sig på den kommunala nivån. Ulla Ekström von Essen menar att ”nya dygder” började göra sig gällande inom kommunerna och att gamla ideal som exempelvis sparsamhet sågs som ”föråldrade”.³³⁹ Det resone-manget förefaller dock syfta framför allt på kommunens åtaganden, det vill säga vilka uppgifter kommunerna ansvarade för och i vilken omfattning. Det är mer oklart om det skedde en förändring i *hur* förvaltningen var tänkt att fungera. Den kommunala expansionen innebar även att kom-munen fann sig själv i rollen som byggbeställare allt oftare. Samtidigt fortsatte byggsektorn att utvecklas. Mekaniseringen tog fart och företagen blev allt större. Tidigare forskning menar att prismekanismen kom att bli allt mindre viktig och ersattes av förhandlingar mellan parter och statlig styrning.³⁴⁰ I det här kapitlet undersöks hur utvecklingen påverkade kom-munens upphandling. Innebar det till exempel att kommunen nu började använda svagare incitament i större utsträckning, eller att formerna för upphandlingen i övrigt förändrades? Hur förhöll sig kommunen till utvecklingen av marknaden; användes upphandlingen för att försöka på-verka hur den utvecklades?

Uppsalas upphandling 1946–1959

Perioden efter andra världskriget och fram till 1960-talet såg en markant ökning av byggprojekt. I databasen ökar antalet registrerade projekt från 62 för 30-årsperioden 1914–1945 till 112 projekt för efterkrigsperioden som här avgränsas till 15 år.³⁴¹ I genomsnitt initierades således över tre gånger fler projekt per år under efterkrigsperioden jämfört med föregående period. En viktig anledning var att bostadsfrågan nu på allvar blev det offentliga ansvar och kommunerna fick genom allmännyttan stor betydelse som byggherre. I Uppsala inrättades stiftelsen Uppsalahem, vilket förde med sig att Uppsala fick en sammanhållen enhet som hade som en av sina kärnuppgifter att bygga bostäder. Ingen annan styrelse eller nämnd inom staden byggde lika mycket eller lika ofta.

Staden, inklusive Uppsalahem, använde sig uteslutande av stadsarkitektkontoret och Gunnar Leche för ritningar och projektering fram till år 1952 då även arkitektfirman Ancker-Gate-Lindegren började anlitas. Efter Leches död år 1954 anlidades flera olika arkitekter. Uppsalahem höll

³³⁸ Heckscher 1958; Petersson & Söderlind 1993; Rothstein 1986.

³³⁹ Ekström von Essen 2003, s. 13.

³⁴⁰ Se avsnittet ”Bostadspolitiken”.

³⁴¹ Bilaga 1.

sig dock i huvudsak till Ancker-Gate-Lindegren. Som installationskonsulter användes nästan uteslutande Helge Erikssons Konstruktionsbyrå för VVS och Sven-Erik Bjerking för statiska konstruktioner. Elverket bedrev konsultverksamhet och anlätades fram till 1953 då ingenjören Lantz sade upp sig för att starta egen verksamhet. I samband med det lade Elverket ned sin konsulterande verksamhet.³⁴² Skiljelinjen mellan elverkets verksamhet och Lantz privata verksamhet var dock inte helt tydlig och det finns indikationer på att företaget var verksamt redan innan 1953.³⁴³ År 1954 anställde elverket en ny ingenjör och konsultverksamheten återupptogs.³⁴⁴ Därefter anlätades nästan uteslutande Lants företag, Elektriska rådgivningsbyrån, vid de projekt där det finns information om konstruktör. Om det också stämmer för övriga projekt innebär det att Lantz i stort sett fick monopol på kommunens elektriska konstruktioner efter att han öppnade egen verksamhet.

När det kommer till entreprenader förekom nu direktupphandlingar, även om de användes i en ytterst liten andel av fallen. Uppsalahem svarade för samtliga av dessa. Andelen entreprenader där lägsta anbud inte antogs var lägre än perioden innan, nu nere på under fem procent.

Tabell 6: *Entreprenader 1946–1959*

Typ	Antal entreprenader	Anbudsgivare i		Ej lägst
		genomsnitt	Antal direkt	
Bygg	34	4,5	2	0
General	11	3,3	1	2
Grund	2	1	1	0
VVS	85	8	1	3
El	52	5	1	3
Totalt	184	6,2	6	8

Källa: Databasen Byggupphandlingar i Uppsala kommun 1870–1975.

Uppsalas olika upphandlande styrelser och nämnder använde till en början huvudsakligen delad entreprenad. Från ungefär år 1956 övergick Uppsalahem som enda instans till att använda generalentreprenad. Som framgår

³⁴² USA, Gas- och elverksstyrelsen, AI:14, 1953-12-10, § 133.

³⁴³ Lantz företag hette Elektriska rådgivningsbyrån, och existerade såväl före som efter 1953. Vid bygget av Bergaskolan, år 1948 var anbudshandlingarna utarbetade av Lantz och hans företag. I Elverkets protokoll står det dock att Elverket hade arbetat vid Bergaskolan och att det var de som tagit fram kostnadskalkyl, program med ritningar, granskning av anbud och kontraktförslag och kommittén ersatte Elverket för ”konstruktionsarbeten och kontroll”. Det är möjligt att arbetet var uppdelat på något sätt mellan Lantz privata företag och Elverket, men hur det sköttes framgår inte. USA, Byggnadskommittén för Bergaskolan, F1, ”Bergaskolan, Uppsala. EL-KONTRAKT”; USA, Gas- och elverksstyrelsen, AI:12, Protokoll 1949-01-17, bil. § 22; USA, Byggnadskommittén för Bergaskolan, AI:1, Protokoll 1949-12-10, § 12.

³⁴⁴ USA, Gas- och elverksstyrelsen, AI:15, Protokoll 1955-02-24, bil. §30.

av tabell 6 utgjorde generalentreprenader ungefär en fjärdedel av alla byggnadsentreprenader under perioden. Samtidigt ökade andelen VVS- och el-entreprenader, vilket kan verka något motsägelsefullt med tanke på att generalentreprenaderna blev fler. Det beror på att innan generalentreprenaden slog igenom var Uppsalahems stora bostadsprojekt oftast uppdelade i såväl etapper som ett flertal entreprenader inom varje etapp. Det var vanligare att varje etapp delades upp i ett flertal entreprenader för VVS och el än för bygg. Det blev också vanligare att VVS-entreprenader separerades till VS- och ventilationsentreprenader.

Tabell 6 visar att det genomsnittliga antalet budgivare per entreprenad var lågt för bygg- och generalentreprenader, 4,5 respektive 3,3. Berodde det då på upphandlingspraktiken eller kan det förklaras av andra faktorer? Av tabell 7 framgår att antalet företag som lade anbud på bygg- och generalentreprenader faktiskt sjönk samtidigt som antalet entreprenader ökade. Samtidigt som antalet entreprenader ökade från 26 till 45 minskade antalet företag från 84 till 39.³⁴⁵ Det går därför att tänka sig att det skett en konsolidering i byggnadsbranschen. Det finns dock indikationer på att det snarare etablerades fler företag. Telefonkataloger kan användas för att få en uppfattning om hur många företag som var aktiva på orten. Antalet företag listade som byggmästare/byggföretag i Uppsalas telefonkatalog fluktuerade mellan 18 och 29 på 1920-talet. De ökade till 32 stycken år 1946 och sedan till 44 stycken åren 1955–1956 och 70 stycken år 1961.³⁴⁶ Antalet företag ökade alltså samtidigt som antalet företag som lade anbud på kommunala byggprojekt i Uppsala minskade. Dessutom var det en stor andel av företagen som aldrig ens, åtminstone inte utifrån vad som framgår från de bevarade protokollen, lade några anbud.

En närmare granskning av statistiken visar att koncentrationen av anbudsgivare var ännu starkare än vad som framgått hittills. De fem största företagen lade tillsammans 133 av de 164 anbuderna på bygg- och generalentreprenader eller ungefär 81 procent. Det genomsnittliga antalet anbud per företag var lågt, 4,1. Det döljer dock en skev fördelning där exempelvis Byggnadsfirman Anders Diös lade 38 anbud. Ännu skevare blir det genom att jämföra vilka företag som vann entreprenader. Av de 47 bygg-, grund och generalentreprenader som finns i databasen vann Byggnadsfirman Anders Diös 23 stycken, eller nästan 50 procent. Det kommer sig inte enbart av att Diös var en av de mest frekventa anbudsgivarna med 38 anbud under perioden. Byggnadsfirman Gottfrid Lindgren lade också många anbud, 26 stycken. Av dessa var bara fem stycken lyckosamma.

³⁴⁵ Beräkning baserat på bilaga 3.7. Eftersom många företag lade anbud på både bygg- och generalentreprenader går det inte att slå samman siffrorna i tabell 6 för att få fram antalet företag eftersom vissa företag då skulle dubbelräknas.

³⁴⁶ Bilaga 2.

Diös vann alltså 61 procent av sina försök medan Lindgren bara vann knappt 20 procent av gångerna.³⁴⁷

Tabell 7: Företag och anbud 1946–1959

Entreprenadtyp	Antal företag	Antal anbud	Bud per företag
Bygg	37	135	4,1
General	11	29	2,6
VVS	25	649	26
El	21	251	12
Grund	1	2	2
Totalt	99	1066	10,7

Källa: Databasen Bygghandlingar i Uppsala kommun 1870–1975.

En förklaring till att färre företag lade anbud skulle kunna vara att entreprenaderna utannonserades i mindre utsträckning än tidigare men källsituationen gör det svårt att veta om så var fallet. Det är bara i en handfull fall det framgår att ett selektivt anbudsförfarande använts. Allt för ofta finns ingen information alls. En sökning i digitaliserade dagstidningar indikerar att en relativt stor andel av projekten inte annonserades där. Det innebär dock inte nödvändigtvis att det inte annonserades. Det fanns flera facktidningar där byggherrar kunde annonsera, exempelvis *Tidning för leveranser till staten*, *Leveranstidningen*, *Byggnadsvärlden* och *Byggmästaren*. Den förstnämnda har genomförts systematiskt för åren 1953–1958 och under den perioden förekom inga annonser för entreprenader för Uppsala stad. Det är möjligt att det annonserades på annat håll, men det är svårt att förstå varför de i så fall valde att inte annonsera i lokaltidningen, de största dagstidningarna eller den största tidningen för offentliga entreprenader, särskilt med tanke på att det gjordes för många andra entreprenader. Det är därför troligt att selektiv upphandling användes i viss utsträckning vilket i så fall kan bidra till att förklara minskningen i antal budgivare.

El och VVS visar upp ett helt annat mönster. VVS-entreprenaderna är de som utan tvekan blivit allra flest. Antalet VVS-företag i telefonkatalogerna ökade under perioden från 12 stycken år 1946 till 20 stycken år 1961. Under perioden var det 25 företag som lade sammanlagt 649 anbud.³⁴⁸ Spridningen var betydligt jämnare än för byggentreprenaderna och ett stort antal företag lade ett stort antal anbud. Företaget med flest anbud landade på 73, nummer åtta på listan hade lagt 51 anbud. Det var heller inget företag som ens var i närheten av samma vinstandel som Diös.

³⁴⁷ Bilaga 3.7.

³⁴⁸ Eftersom varje projekt kunde vara uppdelat i flera entreprenader innebär det dock att det som här har registrerats som flera anbud kan ha behandlats av företagen som ett anbud men med delarna specificerade.

Inget av de som lade över 10 anbud vann mer än 25 procent av gångerna. För el-entreprenader ser mönstret likartat ut, om än med färre företag och med färre entreprenader. Både el- och VVS-entreprenaderna hade i snitt fler budgivare än bygg- och generalentreprenaderna samtidigt som företagen i snitt lade fler anbud.³⁴⁹

Konkurrensen på installationsmarknaden var begränsad genom att Gas- och elverksstyrelsen kontrollerade inträdet på marknaden.³⁵⁰ Det var dock inte nog för entreprenörerna som dessutom bildade anbudskarteller, åtminstone bland el-entreprenörerna. Enligt ingenjören vid Elverket, K. E. Tjulander, hade firmorna delat upp marknaden emellan sig. Han sade sig ha fått kännedom om förhållandet då han arbetade med anbud för Uppsala stad och för HSB. Enligt honom själv blev han medveten om det först vid Högre folkskolans anläggande. Han hade då inga bevis, men det ska han ha haft när samma förhållande förekom vid Nannaskolan.³⁵¹ Märkligt nog informerade inte Tjulander byggnadskommittéerna för Nannaskolan och Högre folkskolan om förhållandet. Gas- och elverksstyrelsen verkar däremot ha tagit uppgifterna på allvar och elverkschefen fick i uppdrag att utreda förhållandena.

Anbudskartellerna var dock en skapelse som hade Elverkets policy att tacka för sin existens. Bildandet och upprätthållandet av karteller underlättades genom att begränsa antalet entreprenörer på marknaden. Karteller är relativt instabila entiteter, och ju fler deltagare på en marknad desto svårare blir det att bilda och upprätthålla dem. En förklaring till att fördelningen av projekt var jämnare för installationsentreprenaderna än för byggentreprenaderna skulle därför mycket väl kunna vara att de helt enkelt delade upp entreprenaderna inbördes inom ramarna för kartellerna.

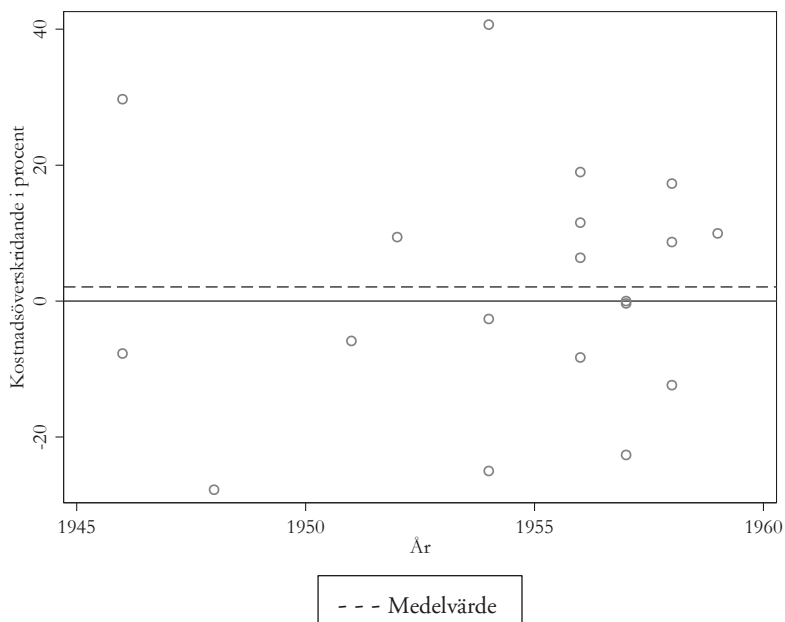
Precis som under föregående period var det några projekt som blev betydligt dyrare under den här perioden, vid ett tillfälle uppgick kostnadsöverskridandet till ungefär 40 procent. Medelvärdet var dock lägre och fler projekt blev nu betydligt billigare än beräknat, tre projekt blev mer än 20 procent billigare än anslaget. Medelvärdet för kostnadsöverskridanden var ungefär 2,1 procent under den här perioden. Återigen innebär urvalet att det faktiska medelvärdet med stor sannolikhet låg närmare noll.

³⁴⁹ Bilaga 3.8; 3.9.

³⁵⁰ SOU 1938:10, s. 14–15.

³⁵¹ USA, Gas- och elverksstyrelsen, AI:10, Protokoll 1945-02-13, §26. Hur dessa belägg ser ut är inte något han meddelar.

Diagram 5: Kostnadsöverskridanden 1946–1959



Källa: Databasen Byggupphandlingar i Uppsala kommun 1870–1975.

Som framgår av Diagram 5 var spridningen kring nollstrecket ganska jämnt fördelad med undantag för ett projekt. Inte heller nu finns således några indikationer på att det skulle ha förekommit några systematiska försök att underskatta kostnaderna. Koncentrationen i antalet företag som lade och vann anbud ledde således inte heller de till att överkostnaderna påverkades.

Institutionell och historisk kontext

I inledningen av kapitlet lyftes framför allt den växande offentliga sektorn fram. Översikten av den kommunala upphandlingen visar dock att den största förändringen inte skedde i hur kommunen agerade i förhållande till starka och svaga incitament. I stället var det framför allt inom byggsektorn det skedde förändringar. I det här avsnittet kommer utvecklingen inom byggsektorn, det offentliga och deras relationer till varandra att analyseras i syfte att belysa hur den institutionella och strukturella utvecklingen påverkade upphandlingen.

Offentlig sektors ökande betydelse inom byggbranschen

Andra världskrigets slut betecknas ofta som en brytpunkt för husbyggnadsverksamheten i Sverige och en viktig komponent i förändringen var att det offentliga blev en allt mer framträdande aktör.³⁵² Staten tog ett finansiellt ansvar för bostadsproduktionen medan kommunerna skulle implementera politiken lokalt. Ett led i de nya förutsättningarna var det kommunala planmonopolet som innebar att kommunerna hade rätt att bestämma vad som skulle byggas var. Ett annat var att allmännyttiga företag under vissa förutsättningar kunde få låna till hela produktionskostnaden. De allmännyttiga företagen var ofta antingen helt eller delvis kommunala, vilket innebar att kommunerna genom planmonopolet och sin roll som byggherre kom att kontrollera en stor del av husbyggnadsverksamheten.

Staten tog nu också kontrollen över andra aspekter av byggandet. Sedan tidigare hade anläggningsverksamhet, exempelvis vägbyggen och VS-nät, utnyttjats för så kallade nödhjälps- och beredskapsarbeten i syfte att stävja den höga arbetslösheten i samband med mellankrigsperiodens ekonomiska kriser. Efter andra världskriget höjdes ambitionerna, och nu försökte staten styra byggnadsverksamheten i konjunkturdämpande syften. Alla byggprojekt krävde byggnadstillstånd som utfärdades av länsarbetsnämnderna, vilka lydde under Arbetsmarknadsverket. Utöver att tillhandahålla hus fyllde nu således husbyggnadsverksamheten också andra funktioner; byggandet blev en del i den aktiva arbetsmarknadspolitiken.

Ur vissa aspekter ökade således det kommunala inflytandet, särskilt i förhållande till byggföretagen. Å andra sidan kringskars kommunernas handlingsutrymme, framför allt av den statliga kontrollen av byggnadstillståndsgivningen.

Parternas koordinering av spelreglerna

Även andra delar av byggbranschen reglerades i större utsträckning. Det fanns från statligt såväl som privat håll en efterfrågan på enhetligare bestämmelser och ofta togs nya regler fram i samarbete mellan branschens olika aktörer. Bland de nyheter som presenterades under sent fyrtio- och tidigt femtiotal märks bland annat "Byggnadsstyrelsens anvisningar till byggnadsstadgan" (BABS) som gavs ut år 1946. Där reglerades tekniska aspekter som exempelvis vilka antaganden som skulle ligga till grund för beräkningar av belastning för olika typer av konstruktioner, vilken grad av isolering väggar skulle ha och så vidare. År 1950 presenterades en "Allmän Material och Arbetsbeskrivning" (Bygg-AMA). Den hade tagits fram av *Samarbetskommittén för byggnadsfrågor* som inrättades år 1945 och bestod av offentliga och privata aktörer. Bygg-AMA togs fram som ett led i

³⁵² Avsnitt bygger på Hoppe 1976, s. 28–29.

standardiseringssträvandena inom branschen men var kanske framför allt ett sätt råda bot på bristfälliga entreprenadhandlingar. Annika Nordlander Finn, som skrivit om byggnadsforskningen, citerar kommitténs egen formulering av vikten av sitt uppdrag:

Det är för nedbringandet av byggnadskostnaderna av väsentlig betydelse, att varje arbetsmoment och varje slag av material blir klart och entydigt angivet i den beskrivning, som skall ligga till grund för mellanhavandena mellan beställare, arkitekt och entreprenör.³⁵³

En annan viktig fråga handlade om hur inflationen skulle hanteras. Prisvolatiliteten nådde inte samma nivåer efter andra världskriget som den hade gjort under och efter det första men den sågs fortfarande som ett problem inom branschen. Återigen tillsattes en partsammansatt kommitté med företrädare för den offentliga sektorn och näringslivet för att utreda hur inflationsfrågan skulle hanteras. År 1951 presenterades en lösning som innebar att kontrakt kunde regleras med hjälp av ett kostnadsindex. Liknande lösningar hade förekommit tidigare, men de index som då användes var inte konstruerade för det syftet vilket kunde leda till att det var ”fel” prisutveckling som påverkade kostnaderna. I samband med detta blev det också tillåtet för statliga myndigheter att använda indexerade kontrakt.³⁵⁴

Införandet av indexreglering innebar att också offentliga beställare frångick fast pris-principen. Märk väl att löpande räkning och indexreglerade kontrakt inte är samma sak. Entreprenören ersätts vid löpande räkning för sina bokförda kostnader plus ett procentuellt påslag som ska täcka vinst och andra kostnader. Indexreglerade kontrakt däremot utgår från en grundsumma som sedan justeras beroende på prisutvecklingen.

Ytterligare standardisering skedde genom de av SvTF utgivna AB-54. SvTF hade sedan början av 1900-talet utfärdat liknade bestämmelser men en rad konkurrerande alternativ hade också använts inom branschen. AB-54 kom dock att bli i det närmaste helt dominerande, även om exempelvis Byggnadsstyrelsen fortfarande använde egna avtal.³⁵⁵

Utvecklingen inom byggbranschen var sammantaget relativt komplex. Den övergripande trenden gick mot högre grad av reglering och organi-

³⁵³ Nordlander Finn 1994, s. 60.

³⁵⁴ Prisvariationerna kunde vara snabba och frågan var för vilken tidsperiod som indexregleringen egentligen skulle gälla. Entreprenörens utgifter kunde i praktiken förbli opåverkade av den uppmätta prisutvecklingen, eller tvärtom, eftersom det kunde finnas en diskrepans mellan exempelvis tiden för inköp och den period som återopades i beräkningen. De kommitterade utvecklade en ny metod för att hantera detta genom att dela upp indexet i fyra delar som kunde utvecklas olika och som beräknades vid olika tidpunkter. Marknäs, ”Indexreglering vid byggnadsentreprenader”, *Byggmästaren*, 1951, nr 19, ss. 317–319.

³⁵⁵ ”Upphandling”, *Byggnadsvärlden*, 1966, s. 417. Uppsalahem godkände vid något tillfälle användande av den ”äldre” tekniken, det vill säga att kostnaderna under ett halvår i taget, baserat på byggnadskontrollantens beräkningar, justerades med hjälp av Byggnadsstyrelsens index, se USA, UH, A1A:1, Protokoll 1950-12-12, bil. B, § 181.

sering. I och med att det utvecklades metoder för att hantera prisfluktuationer inom ramarna för fast pris försvann också en del av den osäkerhet som var kopplad till byggprojekten. Konsekvenserna för byggmarknaden och upphandlingen var dock långt ifrån entydiga. Å ena sidan stärktes såväl statens som kommunernas position i och med de nya mark- och finansieringsbestämmelserna. Å andra sidan ledde den ökade graden av reglering av upphandlingsrelaterade bestämmelser till att transaktionskostnaderna förändrades, och det är inte heller orimligt att tänka sig att åtminstone vissa typer av företag gynnades av detta. Ett återkommande tema i branschpressen hade varit vad som uppfattades som asymmetriska styrkeförhållanden mellan beställare och utförare och att beställare utnyttjade vaga formuleringar i byggnadshandlingarna. Det är naturligtvis en hypotes som är svår att pröva, och det är heller inget som kommer att göras här. För undersökningens del är den viktigaste konsekvensen av utvecklingen just att relativt stora förändringar ägde rum som fick konsekvenser för interaktionen mellan byggherre och producent och att dessa förändringar till största del skedde på en metanivå och i samspel mellan byggmarknadens parter. Spelreglerna hade förändrats.

Den kommunala upphandlingen blir ifrågasatt

Under hela 1900-talet hade krav ställts på att även den kommunala upphandlingen borde omfattas av upphandlingsförordningen. Det var dock inte förrän 1945 som ärendet togs upp i riksdagen. Bakgrunden var en uppmärksammas upphandling i Råneå vid Bottenviken. En kooperativ förening ska ha fått ta del av andras anbud och därefter inkomma med ett eget lägre anbud vid upphandling av mat till skolbespisningen. Märta Boman från Högerpartiet interPELLerade då om att kommunallagarna skulle ändras för att ”garantera objektivitet vid kommunal upphandling”. Hon var dock noga med att påpeka att det inte rörde sig om ett försök att inskränka det kommunala självstyret på något vis. Tvärtom ansåg hon att en ändring i föreslagen riktning ämnade ”att skapa förutsättningar för dess upprätthållande”.³⁵⁶ Bara genom att i större detalj reglera kommunerna kunde deras handlingsfrihet således bevaras, gick resonemanget. InterPELLationen lämnades dock utan åtgärd.

Representanter för de borgerliga partierna fortsatte att lägga motioner i frågan. Fem år senare inkom högerpartisten Jean Braconier med en motion om att utreda frågan om jäv vid kommunal upphandling. Å ena sidan fanns ett intresse av ett objektiva upphandlingsväsende och att ”förhindra [att] förtroendemän ens kunna misstänkas att i samband med upphandlingen tillvarataga sina egna intressen”. Å andra sidan kunde ett allmänt

³⁵⁶ Riksdagstryck, AK protokoll, 1945:39, s. 8–9.

förbud leda till att affärsidkande personer avstod från att ta sig an kommunala uppdrag. ”Representationerna skulle därigenom icke få de sammansättningar, som av andra skäl skulle vara de mest lämpliga.”³⁵⁷

År 1956 lades en motion från Folkpartiet om att tillsätta en utredning ”i syfte att klarlägga hur enhetliga och ur rättssynpunkt tillfredställande bestämmelser för kommunal anskaffning och upphandling bäst bör åstadkommas”. Huruvida det skulle ske genom att kommunförbunden själva tog fram riktlinjer eller via lagstiftning skulle ligga på utredningen att komma fram till. I motionen framhölls hur ”kåren av offentliga tjänstemän” av tradition präglats av ”objektivitet och lojalitet”, men att den, i och med den kraftiga expansionen under efterkrigstiden, tillförts ”tidigare oprövade krafter under relativt kort period”. Oaktat att även dessa tjänstemän tvivelsutan präglades av ”saklighet och objektivitet” så innebar, enligt motionärerna, en så kraftig expansion alltid ”risker för en god ordning” i upphandlingsärenden.³⁵⁸

Såväl kommerskollegium som de kommunala förbunden menade att det var bättre om kommunerna själva tog fram regler. Det gjorde även allmänna beredningsutskottet som menade att det skulle vara en alltför långtgående inskränkning i det kommunala självstyret för staten att utfärda upphandlingsinstruktioner.³⁵⁹ Motionen avlogs också i båda kamrarna.³⁶⁰

Det var inte bara inom de borgerliga partierna som det fanns en uppfattning om att det fanns problem relaterade till den offentliga upphandlingen. Statens sakrevision tog tillsammans med Institutet för bekämpande av mutor och bestickning år 1957 fram en ”mutkatekes” med rekommendationer för tjänstemän där rättsfall angående mutor och bestickning samlades. Den presenterades för Kungl. Maj:t men ledde inte till någon åtgärd. Däremot utgavs den i en liten skrift av institutet år 1963. Rekommendationerna hade i första hand tagits fram med relationen mellan ”entreprenörer och leverantörer till staten” i åtanke.³⁶¹ Utredningen förefaller närmast varit föranledd av en mutskandal som uppdragades vid vägförvaltningen i Medelpad. Enligt *SvD*:s rapportering rådde stor oenighet om vad som egentligen var att anse som mutbrott och ”[b]åde inom näringslivet och statsförvaltningen efterlyser man ett auktoritativt svar på” vad som egentligen skulle anses som muta. Var drogs gränsen mellan ”[m]utor [och] statsnytta?”³⁶² Även om det i mutkatekesen framför

³⁵⁷ Riksdagstryck, AK motion 1950:414, s. 1.

³⁵⁸ Riksdagstryck, AK motion 1956:472.

³⁵⁹ Riksdagstryck, ABU 1956:17.

³⁶⁰ Riksdagstryck, FK protokoll 1956:13, ss. 82–85; AK protokoll. 1956:13, s. 144–145.

³⁶¹ Nyquist & Körner 1963.

³⁶² ”Mutor eller statsnytta?...”, *SvD*, 1957-01-08, s. 3.

allt var den statliga verksamheten som uppmärksammades påpekade författarna att det var "lika angeläget att reglerna tillämpas vid kommunal upphandling".³⁶³

Erik Wängmar har framhållit att det förekom en rad korruptions-skandaler under 1920- och 1930-talen.³⁶⁴ 1940- och 1950-talen var dock inte på något vis befriade från skandaler, och i och med att de ofta involverade just den kommunala upphandlingen kan de också bidra till att förklara att det under den här perioden förekom ett flertal försök att införa någon form av reglering.

Skandalerna och kontroverserna var ofta byggreglaterade och inte sällan spelade löpande räkning en roll. Den s.k. Hall-affären i slutet av 1940-talet har kommit att bli känd mest på grund av att statsrådet David Hall blev tvungen att avgå. I bakgrunden fanns dock en konflikt på lokal nivå som berodde på att ordföranden i förvaltningsutskottet i Västmanlands läns landsting, i samarbete med stadsarkitekten i Västerås, anklagades för att ha riggat anbudssystemet för att gynna sin egen målerifirma. Det blev i slutändan inget av korruptionsanklagelserna. Det står dock klart att Lundkvists firma fick kontrakt på löpande räkning för ett bygge där Lundkvist var ordförande i byggnadskommittén.³⁶⁵ Sjukhusdirektionen och förvaltningsutskottet hade "uttalat sig för att man så långt det är möjligt skall använda sig av entreprenad" och inte löpande räkning men det användes ändå i åtminstone ett fall. Som förklaring angavs att omständigheterna inte medgav infordrande av anbud i vanlig ordning.³⁶⁶

År 1953 fick Svenska bostäder, som ägdes av Stockholms stad, uppföra ett ålderdomshem utan konkurrens och på löpande räkning på uppdrag av Stockholms stad. Ordföranden i Fattigvårdsnämnden, Hjalmar Mehr, menade att så gjorts på grund av tidsbrist. Sune Lundquist från SBEF menade dock att det var ett förfarande som satts i system. "Det är den vanliga gamla visan här i Stockholm, att handlingarna blivit så sent färdiga att de framtingat nödlösningar. Man släpar efter i planläggningen." Enligt *SvD* var det också vanligt att det i Stockholm byggdes med såväl löpande räkning som "med entreprenadförfarandet", alltså fast pris.³⁶⁷

³⁶³ Nyquist & Körner 1963, s. 18.

³⁶⁴ Wängmar 2013.

³⁶⁵ Lif 2005.

³⁶⁶ "Maktkampen...", *SvD*, 1949-09-27, s. 12. Det var inte helt tydligt varför omständigheterna inte medgav det.

³⁶⁷ "Ingen konkurrens tilläts...", *SvD*, 1953-10-24, s. 20. Ett annat fall som uppmärksammades i pressen kommer från Visby. Svenska riksbyggen, som var LO-kontrollerat, anlitade vad det verkar uteslutande Fackförningarnas byggnadsproduktion. Där användes direktupphandling och löpande räkning. Av någon anledning hade företagens revisor tillsats av DK i Visby. Revisorn nämnde förhållandet till byggföretaget men kunde inte avgöra om

Förfarandet vid ålderdomshemmet väckte dock stark kritik från oppositionen.³⁶⁸

Även i Solna förekom kontroverser kring löpande räkning. Där hade Stiftelsen Solnabostäder använt sig av förfarandet trots att fast anbud inkommit från ett annat företag och som dessutom skulle ha varit ”några hundratusen kronor förmånligare”.³⁶⁹ *SvD* rapporterade senare att ett företag ”med en socialdemokratisk företagare som chef” hade fått fördelaktiga kontrakt på löpande räkning och att ordföranden samt flertalet av ledamöterna i stiftelsens styrelse var socialdemokrater. Utan att säga det rakt ut riktades således en inte så diskret anklagelse om korruption mot stiftelsen. Det framhölls vidare att de borgerliga ”alltid föredragit fast entreprenad, motsidan vill ha entreprenad på löpande räkning”.³⁷⁰

Sten Källenius, direktör vid SBEF, framhöll en annan förklaring till att löpande räkning blivit vanligt. Enligt honom ledde den statliga politiken till ”ryckvis planering och genomförande av byggnadsverksamheten” vilket medförde att entreprenadhandlingar inte hann bli färdiga i tid. Det ledde i sin tur till att det inte gick att använda vanliga anbudsförfaranden och löpande räkning fick i stället tillgripas.³⁷¹

Det förekom dock i flera fall anklagelser om att kontrakt tilldelades på politiska snarare än affärsmässiga grunder. I Norrköping år 1950 menade de borgerliga att Fackföreningarnas byggnadsproduktion tilldelats kontraktet för en skolbyggnad av politiska skäl.³⁷² Sveriges hantverks- och småindustriorganisation överlämnade en skrivelse till dåvarande socialministern Gunnar Sträng 1953 där de beklagade sig över bristen på konkurrens vid allmännyttans byggprojekt. Till arbetarrörelsen ”närstående” byggföretag fick kontrakt utan att de utlysts på entreprenad, menade de och inflationen som kom av Koreakriget hade dessutom lett till att löpande räkning användes, först tillfälligt men sedan på permanent basis. Slutligen ansåg de också att offentlighetsprincipen satts ur spel. Eftersom statliga medel användes vid byggandet utgjorde ”upphandlingsförfarandet [...] ett märkligt avsteg från denna princip”. För att komma åt problemet ansåg de att upphandlingskungörelsen skulle gälla vid alla projekt där statliga lån användes för att bygga bostäder.³⁷³

det var ett lämpligt arrangemang. Riksbyggen skulle också skicka en egen revisor för att titta på det hela. ”Misskötsel i Riksbyggen...”, *SvD*, 1951-04-25, ss. 3, 20.

³⁶⁸ ”Bygget i Stadshagen...”, *SvD*, 1953-10-25, s. 4.

³⁶⁹ ”Högerkritiken mot Stiftelsen...”, *SvD*, 1953-10-28, s. 24.

³⁷⁰ ”Solnabor får dyra bostäder”, *SvD*, 1954-09-18, s. 22.

³⁷¹ ”Balans på byggmarknaden”, *SvD*, 1955-09-21, s. 7.

³⁷² ”Politiskt’ miljonbygge”, *SvD*, 1950-06-11, ss. 3, 14.

³⁷³ ”Hr Sträng uppvaktas...”, *SvD*, 1955-05-13. Se också e. g. ”Kommunalbyggen ogillas...”, *SvD*, 1962-02-26, s. 26 där lokala byggmästare i Nässjö oroades över att det kommunala fastighetsbolaget fick kontrakt utom konkurrens. Även de lyfte fram att

I en prejudicerande dom i regeringsrätten fastslogs att kommunala byggnadskommittéer inte hade rätt att hemlighålla ”protokoll och handlingar” i entreprenadärenden.³⁷⁴ Den högersinnade *Norrbottens-Kuriren* och *SvD* kopplade frågan till Socialdemokraterna. ”Krislagar [...] frestar till allt möjligt fiffel” menade man i anslutning till referatet om händelsen och avslutade med att beklaga sig över att Socialdemokraterna krävde ”ökad insyn i enskilda företag” samtidigt som man ”går i motsatt riktning, när det gäller det allmännas, skattebetalarnas, medel, och begagnar politisk övervikt och kommunaldiktatoriska finter för att mörklägga det sätt, på vilket man sköter förvaltningen”.³⁷⁵

Erik Wängmar menar att risken för korruption och ”andra former av maktmissbruk och bristande tillit” förmodligen minskade från och med 1950-talet, något han tillskriver bland annat professionaliseringen av revisionen.³⁷⁶ En undersökning av debatten om byggandet under 1950-talet visar dock att det finns anledning att ifrågasätta såväl graden av tillit som huruvida korruptionen minskade. Tvärtom uppdagades en rad skandaler, samtidigt som framför allt högern anklagade socialdemokrater för att otillbörligt gynna ”närstående”. Den ökade uppmärksamheten ledde inte till några stramare regler i form av förordningar eller lagstiftning på nationell nivå. Däremot ledde den till att upphandlingen skedde inom en kontext där kommunernas agerande regelbundet diskuterades i rikspressen och där avsaknad av konkurrens och användandet av löpande räkning sågs som problematiskt.

Det framgår också tydligt hur det fanns en spänning mellan ekonomiska och förvaltningsmässiga överväganden. Selektiv upphandling och löpande räkning legitimerades med att det var ekonomiskt rationellt i sammanhanget, men det öppnade samtidigt upp för anklagelser om otillbörligt gynnande. Precis som Bajari och Tadelis framhållit användes svagare incitament som komplement till utförligare entreprenadhandlingar. Det ansågs dock bara vara ett alternativ när det redan var för sent att göra ordentliga förberedelser. Det är svårt att hitta belägg för att någon ansåg att det var ett bra alternativ i de fall då det fanns tid att utarbeta utförliga entreprenadhandlingar.³⁷⁷

löpande räkning användes. ”Korea-konjunkturen” uppstod på grund av en kombination av den redan starka efterkrigskonjunkturen och ytterligare ökad efterfrågan från USA i samband med Koreakriget. Särskilt skogsindustrin, men även andra svenska näringsgrenar såg starka prisuppsving. Schön 2014, s. 365; Eliasson 1967, s. 33.

³⁷⁴ ”Regeringsrätten...”, *SvD*, 1950-06-18, s. 5.

³⁷⁵ ”Krislagar...”, *SvD*, 1950-07-10, s. 4.

³⁷⁶ Wängmar 2013, s. 32.

³⁷⁷ Se också e. g. ”Nödbostäder i Stockholm”, *SvD*, 1947-04-11, s. 4. I och med att det rörde nödbostäder var tidsaspekten av stor vikt. Bostadsbristen ansågs vara akut, tidsvinsten skulle därmed kunna motivera avsteg från traditionella metoder. Det är dock oklart om

Uppsalas förvaltningsorganisation

Inom Uppsala kommun skedde en rad betydande förändringar. Till att börja med kan konstateras att avsaknaden av tillräcklig anpassning av den kommunala organisationen fick konsekvenser för byggandet. Ökningen i kommunala byggprojekt fick till följd att stadens ritkontor blev allt hårdare belastat. Det var ovanligt att anlita ritare från annat håll, och 1955 utgick en cirkulärskrivelse från DK där det framkom att turordningsregler skulle införas. Projekt skulle nu prioriteras utefter ”skilda synpunkter, framför allt ekonomiska”.³⁷⁸ Mindre viktiga projekt skulle få vänta. Ungefär ett år senare utgick en ny skrivelse, denna gång bad DK de olika grenarna av förvaltningen att inte göra påståtningar hos statliga myndigheter om bygglov eftersom det var viktigt för staden att kunna prioritera mellan olika projekt, vilket försvarades om de inte kunde kontrollera vilka projekt som blev beviljade.³⁷⁹ Även i Uppsala fanns således problem med den organisatoriska kapaciteten. Den intensiva byggnadstakten kompensades inte av motsvarande förstärkning av förvaltningen. Det fick, även här, konsekvenser för upphandlingen, vilket behandlas under avsnittet ”Begränsad konkurrens”.

Vid något tillfälle hade beslutats att projekt skulle utannonseras. När en byggnadskommitté 1959 ville använda direktupphandling hade de inte fått någon fullmakt att infordra anbud ”utan sedvanlig utlysning” varför de beslutade att hos DU ”framhålla behovet av dylikt bemyndigande”.³⁸⁰ Det är således tydligt att det vid något tillfälle etablerats en praxis, möjligen att det också tagits beslut om, att entreprenader skulle utlysas i tidningarna. Det är också tydligt att aktörerna inom förvaltningen var medvetna om denna praxis (alternativt regel). Utöver instruktionerna till stadsrevisorerna, som är betydligt vagare formulerade, har jag dock inte lyckats hitta några sådana bestämmelser.

Det infördes också tydligare bestämmelser för anbudshanteringen. År 1951 antog DK bestämmelser om hur anbud skulle inforas och öppnas. Det var under ett sammanträde för DKs arbetsutskott (AU) som frågan lyftes i samband med att anbud på brandförsäkringar hade inforats av stadskamreraren. Det inleddes en diskussion om hur anbud hanterades

Stockholms stad faktiskt resonerade enligt dessa linjer. Det finns indikationer på att det började bli mer vanligt att använda löpande räkning även under andra omständigheter. Se e. g. ”Subventionsbyggmästare’ gör reklam som kommunalman”, *SvD*, 1951-10-16 där det nämns att två skolor byggdes med löpande räkning utan att någon motivering till detta tas upp. I en artikel i *SvD* från år 1953 framkommer att ”...staden och dess styrelser ofta [tillämpar] systemet med byggen på löpande räkning till omväxling med entreprenadförfarandet.”, ”Ingen konkurrens tilläts...”, *SvD*, 1953-10-24, s. 20.

³⁷⁸ USA, Gas- och elverksstyrelsen, protokoll, AI:15, 1955, § 73.

³⁷⁹ USA, Gas- och elverksstyrelsen, protokoll, AI:16, 1957 1956, § 108.

³⁸⁰ USA, Praktiska realskolan, ÖI:4, ”Protokoll...”, 1959-05-22, § 1.

inom kommunförvaltningen som mynnade ut i att AU föreslog att DK skulle anta bestämmelser i enlighet med ett förslag som tagits fram av drätseldirektören.³⁸¹

Bestämmelserna stipulerade att, i de fall anbud infordrades av något av stadens verk, nämnder eller styrelser, Uppsalahem undantaget, skulle också en tidsfrist för anbudens inlämnande anges, anbudet skulle vara förseglat och märkt och anbudet skulle öppnas av det organ som infordrat anbudet, alternativt av utsedda personer, med verkschef eller sekreterare närvarande. Anbudsprotokoll skulle föras, och om extern granskning behövdes skulle handlingarna förvaras så att de inte hamnade i obehöriga händer. Avslutningsvis beslutades att anbudet inte fick delas med anbudsgivare eller andra obehöriga.³⁸² 1952 års upphandlingskungörelse medgav att tredje part på begäran av anbudsgivare fick medverka vid öppnande av anbud vid statliga upphandlingar men något liknande infördes således inte i Uppsala.³⁸³ Transparensen var därmed fortsatt relativt låg.

Ytterligare en viktig händelse var, som nämnts, att Uppsalahem bildades år 1946. Bostadsfrågan hade länge diskuterats i stadsfullmäktige. Redan 1903 tillsattes exempelvis en utredning om stadens möjligheter att vidta åtgärder.³⁸⁴ Visst byggande för stadens räkning hade också kommit till skott, framför allt riktat mot mindre bemedlade invånare. Omfattningen av byggandet var dock blygsam, och det skulle alltså dröja fram till efter andra världskriget innan staden på allvar iklädde sig rollen som byggherre för bostäder. Till skillnad från i vissa andra orter hade staden inga intentioner att själv ikläda sig byggmästarrollen. Tvärtom framhölls i motionen med förslag om utredning om bildande av kommunalt fastighetsbolag som lades fram av den socialdemokratiska stadsfullmäktigegruppen att "[e]nskilda byggmästare och byggnadsföretag skulle i fri konkurrens bygga bostadshusen". Syftet var att tillhandahålla "högre bostadsstandard till lägre hyror [...] utan att kommunen därigenom orsakades några direkta utgifter". Ett sådant förslag, ansåg S, "borde [...] kunna erhålla hela samhällets stöd".³⁸⁵

I Uppsalahems reglemente framgick att upphandling förväntades ske i konkurrens och att "Stiftelsens bostäder skola uppföras av enskilda byggmästare och byggnadsföretagare med anlitan av det offentliga entreprenadssystemet, om ej särskilda skäl tala däremot".³⁸⁶ Med det torde

³⁸¹ USA, DK, AV:4, 1951, § 152.

³⁸² USA, DK, AI:106, 1951, bil. § 107.

³⁸³ SFS 1952:496, § 12.

³⁸⁴ Bergold 1985, s. 62.

³⁸⁵ *Uppsala stads fullmäktiges tryck*, 1945, Ser. A, nr 71, s. 273.

³⁸⁶ *Uppsala stads fullmäktiges tryck*, 1946. Ser. A, nr 153, § 14.

ha avsetts att entreprenaderna också skulle utlysas. Uppsalahems styrelse antog också själv regler för hur anbuderna skulle öppnas. Frågan togs upp på sammanträde 21 april 1955. Ledamoten Tage Lindberg undrade om det fanns principbeslut angående formerna för öppnande av anbud. Det fanns det inte. I regel hade anbuderna öppnats vid styrelsesammanträden om det inte av tidsnöd varit nödvändigt att agera annorlunda. Det togs beslut om att så skulle ske även framöver, och om inte alla styrelseledamöter kunde närvara skulle DK:s regler för öppnande av anbud användas.³⁸⁷

Styrelsen i Uppsalahem tillsattes av DK och till ordförande valdes en av initiativtagarna till stiftelsen tillika ordförande i DK, socialdemokraten Tycho Hedén. Under stiftelsens fyra första år byggdes omkring 900 bostäder. Stadsarkitekten Gunnar Leche låg bakom såväl planeringen av de nya bostadsområdena som ritningar till husen. Einar Eriksson (s), som tidigare varit engagerad i HSB och således hade erfarenhet av byggnadsfrågor, var verkställande ledamot.³⁸⁸

Av en utredning från 1963 framgår att nyproduktionen översågs av två anställda byggnadskontrollanter varav en hade rollen som byggledare och därmed ett ekonomiskt ansvar och var inblandad i projekteringen och den andre var platskontrollant och översåg kontroll på plats på projekten.³⁸⁹

En viktig skillnad mellan stiftelsen och kommunens övriga verksamhet var att stiftelsen inte var en myndighet och därmed inte föll under kommunallagarna eller andra lagar som reglerade offentliga myndigheter. Det innebar att handlingsutrymmet var större och insynen lägre. Ett exempel på hur det kunde få genomslag i praktiken var vid en korrupsionsskandal i Eskilstuna där anställda vid den kommunala bostadsstiftelsen åtalades för trolöshet mot huvudman men däremot inte för mutbrott eftersom de inte ansågs vara tjänstemän.³⁹⁰

Kommunens upphandling blev således under perioden hårdare reglerad och mer specialiserad. Samtidigt ökade inte förvaltningens kapacitet i samma utsträckning som kommunens åtaganden vilket ledde till att resurserna tånjdes tämligen hårt. Det visade sig också i hur byggprojekten hanterades, något som behandlas i avsnittet ”Kontroll och ansvarighet”. Graden av formrationalitet bedöms ha ökat något till följd av den ökade graden av detaljstyrning. Uppsalahems organisationsform måste dock anses bidra i mindre utsträckning till formrationalitet i och med att de inte omfattades av samma lagar som den övriga kommunala verksamheten. Möjligheterna att fatta omdömesbaserade beslut var trots den ökade graden av reglering fortfarande hög, inte minst för att beslut fortfarande fattades i grupp och att såväl politiker som experter var involverade i beslutsprocessen.

³⁸⁷ USA, UH, AIA:2, Protokoll 1955-04-21, § 59.

³⁸⁸ Alsén 2009.

³⁸⁹ USA, UH, A1A:4, Protokoll 1963-04-27, bil. A § 25, s. 8-9.

³⁹⁰ ”Åtal för byggsandal dröjer – åklagarskifte”, *SvD*, 1954-09-17, ss. 3, 13.

Utfall eller process

Av genomgången av upphandlingen i Uppsala framkommer att det nu i större utsträckning förekom att svagare incitament användes samtidigt som det blev mindre vanligt att lägsta anbud antogs. Byggupphandlingen blev dessutom mer frekvent samtidigt som tydligare regler infördes. I det här avsnittet granskas de ”avvikande” fallen i närmare detalj vilket kommer visa att den största förändringen som skedde var hur den typen av beslut motiverades, samtidigt som den underliggande logiken för förvaltningens agerande egentligen inte var ny.

Svaga incitament

Hur kommer det sig då att staden började, om än i måttlig omfattning, använda sig av svagare incitament? Till att börja med fanns som bekant inom många kretsar en stark misstänksamhet gentemot framför allt löpande räkning. Det ansågs att löpande räkning visserligen kunde skynda på byggprocessen, men att det också med största sannolikhet ledde till ökade kostnader. Byråchefen vid bostadsstyrelsen avrådde till exempel i ett föredrag vid Stockholms byggnadsförening i slutet av år 1951 från att bygga på löpande räkning då han ansåg att det bidrog till högre kostnader.³⁹¹

Till skillnad från löpande räkning förefaller frågan om öppenhet i anbudsförfarandet ha varit relativt okontroversiell. Den statliga upphandlingsregleringen medgav stort utrymme för förvaltningen att själva välja om entreprenader skulle annonseras eller om selektiv eller direktupphandling skulle användas. I 1952 års upphandlingskungörelse medgavs upphandling av byggnads- och anläggningsarbeten ”under hand” visserligen bara vid speciella omständigheter, till exempel om det var viktigt att snabbt få arbetet utfört, om det rörde försöksverksamhet eller om det bara fanns en kvalificerad utförare. Det gjordes dock ingen större åtskillnad på infordrande av anbud genom annonsering eller ”särskild skrivelse”, det vill säga ett selektivt anbudsförfarande. Det enda som krävdes var att ”det tillvägagångssätt skall väljas, som med hänsyn till arbetets art och omfattning samt kravet på affärsmässighet i varje särskilt fall provas lämpligt”.³⁹² I *Byggnadsvärlden* togs frågan inte upp över huvud taget. SBEF kritiserade visserligen Stockholms stad när de under hand anlitate byggföretaget Svenska bostäder för att genomföra ett projekt. Frågan är

³⁹¹ ”Slarv...”, *SvD*, 1951-11-26, s. 14.

³⁹² SFS 1952:496, § 36.

dock om det var avsaknaden av konkurrens eller det faktum att Svenska bostäder var kommunalägt som var det största problemet för SBEF.³⁹³

Generalsekreteraren i Internationella byggnadsentreprenörförbundet A.P. Ducret framförde i en artikel som publicerades i *Byggnadsvärlden* år 1956 åsikten att det skett en förskjutning i synen på den öppna konkurrensens fördelar och att

[o]ffentligt utlysta entreprenader, som är öppna för alla, kan endast ha till följd att byggena blir av tvivelaktig kvalitet. Dessutom medför detta system för byggnadsindustrin i dess helhet en belastning, eftersom det ju uppstår ett onödigt slöseri med arbete, tid och pengar genom anbudsräkning.

Enlig Ducret hade det i många länder skett en omvärdering av det öppna förfarandet under 1900-talets gång. Han menade förvisso också att ett avskaffande av systemet medförde risk för godtycklighet.³⁹⁴ Något allomfattande omfamnande av principen om att öppen tävlan borde vara normen förefaller däremot inte ha förekommit vare sig inom statsförvaltningen eller bland byggnadsentreprenörerna.

Löpande räkning

Uppsala kommuns agerande uppvisade stora likheter med den bild som framkommer i tidningarna. Löpande räkning sågs av de flesta som något som egentligen bara kunde användas under speciella omständigheter. Ett av få exempel på när löpande räkning framställdes i positiv dager var en granskning av anbud på en VVS-anläggning till en skola verkställd av Helge Erikssons konstruktionsbyrå år 1947. Kostnaderna var betydligt högre än vid två andra skolor som byggdes ungefär samtidigt. Eriksson diskuterade i granskningen vad det berodde på och han ansåg att en viktig förklaring var bristen på material. Det hade, enligt honom, lett till att det inte förekom någon riktig konkurrens ”ty endast den anbudsgivare, som för tillfället ej är fullt engagerad med sitt material har möjlighet och lust åtaga sig arbete”. Han skrev också att entreprenörerna på grund av bristen på material ofta måste beställa dyrare alternativt eller själva tillverka sådant som i vanliga fall kunde beställas. I kombination med att ”priserna nu fastställas” hade de ”ökat riskprocenten för entreprenader”. I hans mening vore det därför lämpligt att använda sig av löpande räkning, något som han också menade redan tillämpades på ”ett otal anläggningar”.³⁹⁵ Enligt honom var det fördelaktigt både för beställare och för utförare ”enär beställaren betalar den verkliga kostnaden och entreprenören slipper en del

³⁹³ ”Ingen konkurrens tilläts...”, *SvD*, 1953-10-24, s. 20.

³⁹⁴ Ducret, ”Anbuds- och entreprenadförfarandets...”, *Byggnadsvärlden*, 1956, nr 23, s. 263.

³⁹⁵ Vilka anläggningar som avses framgår inte. Det finns inga belägg för att förfarandet skulle ha använts i någon större utsträckning vid byggen i Uppsala stads regi.

risker såsom ändrade materialpriser och arbetslöner, utbyte av föreskrivet material m.m.”.

Han verkar inte heller ha varit särskilt oroad av mätproblemen. ”Med ackordsuppmätningen som grund innebär ett dylikt förfarande inga svårigheter. Anbudssumman kan härvid fastställas såsom ett maxibelopp för entreprenaden.”³⁹⁶ Det finns dock inga indikationer på att plåderingen skulle ha lett till några åtgärder, och trots att han inte förde fram någon kritik av löpande räkning som sådan var det ändå under speciella omständigheter han föreslog att kontraktstypen skulle användas. Han var dessutom tvungen att utförligt argumentera för varför löpande räkning skulle kunna användas, vilket visar att det både var fråga om ett ovanligt förfarande och att det betraktades med skepsis från byggnadskommittén.

Även andra inom förvaltningen var mindre välvilligt inställd till kontraktformen. Uppsalas stadsbyggmästare lät inför ombyggnationen av Centralbadet år 1952 meddela att han ”bestämt avrådde från att låta utföra arbetena på s.k. löpande räkning”. Någon motivering uppgavs dock inte i protokollet.³⁹⁷

Trots det förekom att löpande räkning användes även i Uppsala. År 1955 genomfördes ett experimentbygge vid byggandet av stadsdelen Norra Kvarngärdet i östra Uppsala. Från början var det tänkt att husen i området skulle bli relativt höga, men leran i marken omintetgjorde de planerna. Att påla skulle medföra allt för höga kostnader, så en annan lösning behövdes. Arkitekten, Stig Ancker, utarbetade tillsammans med ingenjör Sven-Erik Bjerking en ny typ av grundläggningsmetod som, efter att husen gjorts lägre, gjorde att pålning inte behövdes.³⁹⁸ Metoden testades först inom ett annat område.³⁹⁹ Dessutom skulle ett nytt värmeledningssystem användas som tagits fram av HSB vid det stora experimentbygget i Östberga i Stockholm.⁴⁰⁰ Till entreprenaden bjöd Uppsalahem in tre företag att lägga anbud. I en skrivelse till DK nämndes att ett begränsat antal entreprenörer bjudits in och i stället för fast pris hade de fått föreslå takpris ”[e]när ett byggnadsutförande av ovan nämnt slag inte torde ha tillvunnit sig någon kostnadsmässig erfarenhet bland byggnadsentreprenörer i allmänhet”. Entreprenören skulle sedan medverka vid projekteringen tillsammans med arkitekten och konstruktören.⁴⁰¹

³⁹⁶ USA, Byggnadskommittén för Domarringens skola, Protokoll m. bil., 1947-05-21, bil. § 11.

³⁹⁷ USA, SBK, Flg:1, ”Protokoll...Centralbadets...” 1952-06-07, § 4.

³⁹⁸ Vikstrand 2009, s. 5.

³⁹⁹ USA, UH, AIA:2, Protokoll 1956-01-16, § 10.

⁴⁰⁰ Projektet finns beskrivet i Lindskoug 1962.

⁴⁰¹ USA, UH, AIA:2, Protokoll 1956-03-09, bil. § 24. Även vid Östberga användes löpande räkning ”Byggplan...”, *SvD*, 1954-01-08, s. 7.

Det var däremot inte ett alternativ att använda sig av renodlad löpande räkning. En av konsulterna vid projektet, S. E. Bjerking, framhöll i en promemoria vid ett senare tillfälle där liknande metoder användes att "[e]ntreprenad på vanligt sätt är utan tvivel ur byggherrens synpunkt det lämpligaste förfarandet". Löpande räkning var "en otillfredsställande uppgörelse, även om den grundas på ömsesidigt förtroende". Det kunde ibland finnas anledning att frånga "vanligt sätt", och det var om "fullständiga väl genomarbetade entreprenadhandlingar" saknades. Det skulle i så fall leda till extraräkningar "som kan sätta hela entreprenadsystemet ur spel". I och med att det saknades förutsättningar att göra realistiska kostnadsberäkningar ansågs det inte heller lämpligt att använda kontrakt med fast pris. Problemen som löpande räkning medförde kvarstod dock. Som Bjerking påpekade i promemorian innebar löpande räkning att "[m]erkostnader, som är en följd av bristande resurser och dålig organisation får helt betalas av byggherren". Lösningen på problemet blev att kombinera löpande och fast räkning, eller "löpande räkning med delvis entreprenad" som Bjerking kallade det. Idén gick ut på att där det var lätt att kontrollera mängder och priser användes löpande räkning medan svårkontrollerade delar ersattes med en fast summa. Således skulle arbetslöner, material och transporter och liknande ersättas enligt den förra principen medan förbrukningsmaterial, allmänna omkostnader och vinst skulle ersättas enligt den senare.

Begränsad konkurrens

Användandet av löpande räkning fick konsekvenser även för sättet att infordra anbud. Det ansågs viktigt att bara "välkända entreprenörer med goda resurser" bjöds in att lägga anbud. Företaget skulle dessutom ange vilka som skulle vara arbetschef och arbetsledare.⁴⁰² Det senare på grund av att slutresultatet kunde variera i stor utsträckning beroende på vilka personer som var ansvariga.

Det var inte bara vid innovativa projekt som förfarandet användes. Även när Uppsalahem upphandlade etapp 2 av vad som kallades Gröna Gatan år 1953 beslutades att använda såväl förhandlingsentreprenad som löpande räkning med tak utformat som vad som senare kom att kallas för incitamentsavtal. Om kostnaden understeg takpriset hade entreprenören rätt till 50 procent av den uppnådda besparingen.⁴⁰³ I stiftelsens stadgar angavs att "det offentliga entreprenadsystemet" skulle användas "om ej särskilda skäl tala därom". Styrelsen menade att det var lämpligt med "ett annat system" då Diös sedan tidigare vunnit flera kontrakt, bland annat Gröna gatan etapp 1, och därför "naturligen kunnat i viss utsträckning

⁴⁰² USA, Högre tekniska läroverket, A4:1, Bilaga 1 "Entreprenadförfarande...", 1960-08-15.

⁴⁰³ ULA, Anders Diös AB, 1:227, Entreprenadkontrakt, 1953-06-18.

rationalisera arbetena och nedbringa sina administrationskostnader”. Diös hade därför fördel mot andra företag, vilket de andra antogs vara medvetna om och därmed gjorde att de inte var benägna att söka dessa entreprenader. De andra större företagen i staden var enligt den PM som sändes till Bostadsnämnden dessutom upptagna med andra projekt i egen regi. Det viktigaste argumentet ansågs dock vara att etapp tre av Sala backar hade blivit färdigt två månader tidigare än planerat, vilket gjorde att arbetskraften gick utan arbete.

Enligt styrelsens uppfattning skulle det vara till stort men, om icke denna arbetskraft kunde överflyttas till 'Gröna gatan'. Om arbetskraften skulle överflyttas på andra byggnadsföretag, kunde detta komma att vålla betydande avbräck i fråga om den fortsatta utbyggnaden inom 'Gröna gatan', vilket i sin tur kunde medföra avsevärda fördyringar av byggen- skapen.⁴⁰⁴

Styrelsen menade dessutom att etapp 2 var jämförbar med etapp 1 och att de lyckats få ett anbud som var fördelaktigt i jämförelse. Vid etapp 2 skulle därtill provas en ny metod ”med gjutning av husen”.⁴⁰⁵

Byggnadsentreprenaden för etapp 4 av Gröna Gatan gick även den till Diös utan konkurrens. El och VVS upphandlades dock i konkurrens. Denna gång angavs som anledning att vända sig direkt till Diös att vissa statliga subventioner skulle sänkas inom kort, och för att kunna ta del av dem var Uppsalahem tvungna att sätta igång byggandet så snabbt som möjligt och därför behövde också ”det offentliga entreprenadssystemet” frångås. Stadsbyggmästaren hade följaktligen tagit kontakt med Diös för att förhandla om kostnader för grundläggningsarbete. I motiveringen framkom dessutom flera andra orsaker och den kan vara värd att citera.

Styrelsen avser också att fortsätta prissförhandlingarna med byggnadsfirman avseende hela byggenskapen, enär det torde finnas större förutsättningar att erhålla ett lägre pris genom förhandlingar än genom anbudsgivning. Den fjärde etappen skall nämligen i likhet med andra etappen utföras i s.k. putslös betong, och trots att den byggmetoden prövats under 1953 så torde det ännu inte finnas några kostnadsmässiga erfarenheter för byggnadsentreprenörer att lita sig till. Vissa sådana erfarenheter har dock vunnits vid andra etappen, som kunna ha viss betydelse vid direkta förhandlingar med byggnadsfirman.⁴⁰⁶

Här framkommer att det inte bara var tidsbristen som påverkade beslutet utan också att styrelsen trodde att själva förhandlingsprocessen skulle ge en lägre kostnad eftersom utformningen av etappen inkluderade moment som i stort sett bara Diös hade erfarenhet av. Tidigare upphandlingar hade

⁴⁰⁴ USA, UH, A1A:1, Protokoll 1953-03-23, bil. c § 20.

⁴⁰⁵ USA, UH, A1A:1, Protokoll 1953-03-23, bil. c § 20.

⁴⁰⁶ USA, UH, A1A:2, Protokoll 1954-01-07, bil. § 6.

alltså lätt till att Diös hade en fördel gentemot de andra företagen. Det hela visar på svårigheterna med att balansera ekonomiska överväganden med principer om öppenhet och risken för oegentligheter så fort det öppnas upp för avsteg från regelbaserade beslut.

I just det här fallet var det inte bara den specifika tekniken som var avgörande, utan detta får i stället ses som ett kompletterande argument till tidsbristargumentet. Genom att snabba på processen kunde Uppsalahem ta del av subventioner som sänkte kostnaderna. De förhandlade med ett företag som sedan länge var etablerat på orten och som de verkade ha stort förtroende för. Typen av projekt det gällde liknade flera andra projekt som var igång eller nyss avslutats och det gick därför att med relativt stor säkerhet bedöma rimligheten i anbudet. Diös hade också starka incitament att inte utnyttja detta utan i stället försöka göra kunden nöjd och därmed försäkra sig om att kunna få liknande kontrakt även i fortsättningen och slutligen hade de vissa fördelar i form av erfarenhet av en specifik teknologi. Erfarenheten borde kunnat leda till lägre produktionskostnader och den vinsten kunde sedan delas mellan Diös och Uppsalahem.⁴⁰⁷

Samtidigt går det inte att komma ifrån att Diös fick stora fördelar av upplägget. För det första fick de redan i etapp 2 kontraktet utan anbuds-givning. Det är möjligt att det var rationellt för Uppsalahem att göra så, men argumentet att de andra företagen var upptagna med annat är inte övertygande. Rimligen borde ett bättre sätt att ta reda på om det stämde vara att faktiskt utlysa etappen för att se om de var intresserade och kunde komma med lägre anbud, alternativt att helt enkelt ringa runt till olika företag för att undersöka om det fanns intresse för entreprenaden. Likaså kan man tänka sig att företag från andra orter skulle kunna konkurrera. Det är också en smula märkligt att hänvisa till att Diös var att föredra eftersom de redan vunnit etapp 1 och därmed hade kunnat ”rationalisera” sina arbeten. Om det nu ansågs vara en viktig komponent borde hela Gröna gatan rimligen som utlyst en entreprenad i syfte att uppnå de fördelar som de tänkte sig uppstod. Återigen var det inte dessa argument som beslutet huvudsakligen vilade på, utan det var tidsaspekten. Det går därför att tänka sig att Uppsalahem ansträngde sig för att vara övertygande om att det var rätt beslut, och det faktum att de skrev till DK och meddelade att de använde sig av den här metoden visar också att det var fråga om undantagsfall.

Liknande argument användes år 1959 när en kommitté upphandlade en paviljong till tekniska skolan. Kommittén hade infordrat anbud från Gottfrid Lindgren under hand ”med hänsyn till rådande tidsnöd och till

⁴⁰⁷ Jmf. Kelman 1990, s. 84.

det faktum att byggnadsfirman Gottfrid Lindgren föregående år uppfört en paviljong för praktiska realskolan under jämförbara förhållanden”.⁴⁰⁸

Slutligen finns indikationer på att billigare och simplare konstruktioner, som garage, upphandlades selektivt eller under hand.⁴⁰⁹ I de fallen rörde det sig inte om komplicerade, nydanande eller brådiskande projekt. Ett selektivt förfarande kan i sådana fall ses som motiverat av att transaktionskostnadernas ökning till följd av ett mer formellt förfarande inte stod i proportion till vinsten av mer konkurrens.⁴¹⁰

Det lades dock fortfarande principiell vikt vid att använda sig av ”det offentliga entreprenadsystemet”. Vid några tillfällen erbjöd sig Diös att ta sig an planerade projekt på totalentreprenad innan de hade hunnit annonseras. Priset var lägre än vad Uppsalahem hade beräknat att det skulle kosta och erbjudandet beskrevs som ”mycket förmånligt”. Som anledning till att kostnaden kunde vara så låg angavs att företaget var i färd med att slutföra ett projekt och inte hade något annat inplanerat. För att kunna behålla sina arbetare var de beredda att gå ned i pris. Samtliga ledamöter i styrelsen var eniga om att det var ett mycket bra erbjudande. De kunde dock inte anta det eftersom det ”stod [...] i strid med de principer stiftelsen hade att iakttaga vid antagandet av entreprenör”.⁴¹¹ Inte heller året därpå, 1957, när Diös ”under hand” inkom med ett erbjudande om att åta sig ett arbete nappade Uppsalahem utan beslöt i stället ”att i sedvanlig ordning utlysa ifrågavarande byggenkap”.⁴¹²

Det fanns alltså begränsningar i vilken typ av upphandling de normalt fick använda sig av men det verkar inte ha varit några problem att använda andra varianter om det bedömdes vara nödvändigt. Bjerkingns ovan refererade resonemang om olika entreprenadformer är belysande. Det fördes aldrig i termer som indikerade att problemet uppstod på grund av att det var en offentlig byggherre det handlade om. Det var i strikta transaktions-termer bedömningen gjordes. Löpande räkning var problematiskt på grund av svårigheten att kontrollera kostnaderna, och det gällde såväl privata som offentliga beställare. Det förtjänar också att nämnas att Bjerking inte var anställd av staden utan var en privat företagare som anlätades på konsultbasis. Han var förstås införstådd med de villkor som gällde för den kommunala upphandlingen. Eventuella reprimander från drätselkammare eller den kommunala revisionen skulle däremot inte drabba honom eftersom det inte var han som tog beslut om upphandlingsformerna, hans

⁴⁰⁸ USA, Praktiska realskolan, ÖI:4, ”Protokoll...”, 1959-05-22, § 1.

⁴⁰⁹ USA, UH, A1A:2, Protokoll 1956-08-01, § 57; USA, UH, A1A:3, Protokoll 1959-05-14, § 41.

⁴¹⁰ Vilket är samma logik som användandet av tröskelvärden i modern upphandlingslagstiftning vilar på.

⁴¹¹ USA, UH, A1A:2, Protokoll 1956-09-21, § 73.

⁴¹² USA, UH, A1A:3, Protokoll 1957-08-27, § 65.

roll var rådgivande. Om han ansåg att löpande räkning var fördelaktigt ur affärsmässig men problematiskt ur en formrationell synpunkt hade han rimligen överlåtit till byggnadskommittén att göra den avvägningen. Som diskuterades i början av avsnittet ansåg å andra sidan Helge Erikssons konsultbyrå att löpande räkning med fördel kunde användas, men det visar bara att det kunde finnas avvikande uppfattningar om kontrakttypens lämplighet även bland privata aktörer.

Valet av upphandlingsform styrdes framför allt av affärsmässiga överväganden, och det var huvudsakligen två aspekter som spelade in: nya tekniker som gjorde det svårt att göra korrekta kostnadsberäkningar på förhand samt tidspress som gjorde att entreprenadhandlingar inte kunde färdigställas i tid. Valet av anbudsförfarande och ersättningsform var också intimt sammankopplade. Vid rörligt pris var det av större vikt att företaget gick att lita på, varför ett selektivt förfarande oftast användes, även om det i vissa fall också skedde upphandling under hand där omständigheterna gjorde att det kunde vara fördelaktigt. Utfallet var för det mesta viktigare än processuella hänsyn i de fall de ställdes mot varandra, även om det fanns undantag. När Diös försökte få ett kontrakt utan att det fanns några projektspecifika skäl avstod Uppsalahems styrelse av principiella skäl. Ett fördelaktigt pris var således inte i sig tillräckligt för att motivera avsteg.

Argumentet baserat på tidspress visar på flera problem med upphandlingen under perioden. Löpande räkning valdes många gånger på grund av att det var ett sätt hantera korta ledder och inte för att det ansågs vara en lämplig kontraktsform. Precis som Sten Källenius påpekade kunde ryckig planering från statens sida leda till att kommunerna var tvungna att forcera projekt för att kunna få ekonomiskt stöd. I valet mellan att hålla på formerna och att få statsstöd valdes det senare. Enligt Sune Lundquist från SBEF berodde det på att dålig planering var något som satts i system, åtminstone i Stockholm.⁴¹³ Det här avsnittet har visat att det kunde finnas flera anledningar till att tidspress uppstod. Huruvida det var en medveten strategi eller inte är dock inte möjligt att avgöra i de undersökta fallen.

Lägsta anbud

I syfte att ytterligare belysa hur omdömesbaserat beslutsfattande kunde motiveras inom förvaltningen behandlas i det här avsnittet de fall där lägsta anbud inte tilldelades kontrakt. Ett annat mål är att visa hur olika avvägningar prioriterades. Till att börja med finns få indikationer på att lägsta pris-principen frångicks. Tyvärr är det ofta också svårt att veta om lägsta pris vann eller inte, särskilt vid Uppsalahems upphandling eftersom anbuden ofta inte är specificerade och det inte framkommer om det är

⁴¹³ Se avsnittet ”Den kommunala upphandlingen blir ifrågasatt”.

lågsta anbudsgivare eller ej. I de fall där det finns information går det dock att se några förändringar jämfört med tidigare perioder.

Precis som tidigare förekom att vissa entreprenörer inte betroddes med kontrakt eftersom de inte kunde frambringa borgen.⁴¹⁴ Skillnaden var nu att också andra orsaker angavs som skäl vilket berodde på att stadens projekt var av en annan karaktär och framför allt Uppsalahem genomförde större projekt. Vid dessa anlätades ofta flera olika entreprenörer eftersom varje etapp kunde innefatta ett flertal olika huskroppar. Särskilt för installationer delades projekten upp i många olika entreprenader. Det ledde till att det inte alltid ansågs mest fördelaktigt att anta lägsta anbudsgivare för varje entreprenad. Vid ett tillfälle angavs att det inte skulle leda till någon kostnadsbesparing att anta lägsta anbudsgivare då det innebar att ytterligare en entreprenör skulle behöva uppföra arbetsbod på arbetsplatsen.⁴¹⁵

Vid bygget av Bergaskolan fick det företag som hade lägsta anbud på värme, ventilation och sanitet kontraktet. Priserna var specificerade för varje del, och det framgår att företaget inte låg lägst på varje enskild del. Om entreprenaden styckats upp hade ett ännu lägre pris kunnat antas. Det gjordes inte, och det förekom heller ingen diskussion om huruvida detta var lämpligt eller inte.⁴¹⁶ Det var inte heller alltid möjligt att göra så. Vid ett tillfälle noterade verkställande ledamoten i Uppsalahem att det skulle bli lägre totalkostnad om en byggnadsentreprenad delades i två. Det ena företaget hade dock som reservation att anbudet endast gällde för hela entreprenaden men efter förhandling gick de med på att sänka sitt anbud. I kombination med att stadsbyggmästaren och kontrollanten ansåg att byggarbetsplatsen var för liten för att inhysa två företag beslutades att hålla ihop entreprenaden.⁴¹⁷

Det började också förekomma andra sätt att räkna på kostnaderna. Vid ett tillfälle protesterade ett företag mot ett upphandlingsbeslut, något som var extremt ovanligt. Uppsala Byggnadsgille, som inte fick kontraktet, menade att de hade lägst anbud men Uppsalahem menade att de var tvungna att ta in byggnadstiden i beräkningen, och om de gjorde det så blev Anders Diös anbud lägre på grund av räntekostnaderna. Enligt Byggnadsgillet framgick det inte av anbudshandlingarna att så stor vikt skulle läggas vid byggnadstiden, något som Uppsalahem inte höll med om.⁴¹⁸ Det var dock enda tillfället detta angavs som skäl, och jag har inte kunnat se att räntekostnaderna skulle ha diskuterats i övrigt heller. Frågan

⁴¹⁴ USA, Byggnadskommittén för friluftsbad, A:1, Protokoll 1957-05-04, § 77.

⁴¹⁵ USA, UH, A1A:2, Protokoll 1954-10-02, bil. § 76.

⁴¹⁶ USA, Byggnadskommittén för Bergaskolan, A:1, Protokoll 1948-08-05, § 3.

⁴¹⁷ USA, UH, A1A:3, Protokoll 1957-05-11, § 35.

⁴¹⁸ USA, UH, A1A:2, Protokoll 1956-11-19, bil. § 94.

är då hur detta skall tolkas. Givet att det kan godtas att Diös anbud gav lägst kostnad var beslutet i enlighet med såväl målet om kostnadseffektivitet som principen om att lägsta anbud bör antas för att undvika otillbörligt gynnande. Om Byggnadsgillet i stället ska tros brast förfarandet ur principiell synpunkt eftersom det var ett beslut som inte var förutsägbart utifrån den dokumentation som anbudsgivarna fått ta del av. Eftersom det inte verkar ha förekommit i andra fall och att Byggnadsgillet protesterade mot förfarandet ligger det nära till hands att tolka det som att det senare är mer troligt.

Ytterligare en anledning som angavs för att motivera avsteg från lägsta pris-principen var kvaliteten eller utformningen på det som upphandlades. Precis som under föregående period förekom det att vissa entreprenörer inte var aktuella på grund av utformningen av den produkt som skulle installeras. Vid en el-entreprenad hade lägsta budgivare angivit att de skulle använda svenska drosslar medan andra hade angett att de skulle använda amerikanska.⁴¹⁹ Specifikationerna för dessa skiljde sig åt, och inom kort skulle dessutom reglerna ändras vilket skulle komma att göra de svenska drosslarna obrukbara. Alla företagen fick möjlighet att lämna prisförslag på amerikanska drosslar. Det företag som hade svenskt fabrikat erbjöd sig att göra om dem så att de skulle klara de nya kraven, men det skulle innebära en längre leveranstid och dessutom en helt ny produkt som inte var testad. Kommitterade valde därför att anlita näst lägsta anbud på förslag från konsulten.⁴²⁰

Nytt för den här perioden var att det nu också var bedömningen av kvaliteten på själva produkten vid en byggentreprenad som i ett fall blev avgörande för vem som fick kontraktet. Det var vid byggandet av paviljonger för Praktiska realskolan år 1958. Vinnande företag var Byggnadsfirman Gottfrid Lindgren som hade tredje lägsta anbud.⁴²¹ Det var det första fallet då något som kan liknas vid totalentreprenad nyttjades, även om uttrycket inte användes av aktörerna själva. Statens nämnd för byggnadsforskning hade tagit fram typritningar för skolpaviljonger. Anbudsgivarna fick sedan själva komma med förslag på konstruktioner och material och förväntades upprätta ritningar i enlighet med tillhandahållna handlingar, bland annat plan- och fasadritningar.⁴²² Detta öppnade upp för större hänsyn till andra faktorer än pris. Kommittén motiverade sitt beslut med att

⁴¹⁹ En drossel är ”spole som används för att minska spänningen i växelströmskrets”, ”Drossel”, i *Nationalencyklopedin*.

⁴²⁰ USA, Byggnadskommittén i kv. Egil, F1:1, Elektrisk anläggning i barnstuga i kv. Egil., 1946-12-03.

⁴²¹ USA, Praktiska realskolan, handl. rör. Skolpaviljongen, ÖI:3, Entreprenadanbud, 1958.

⁴²² USA, Praktiska realskolan, ÖI:3, ”PM för anbudsgivare”, 1958-03-01.

det antagna anbudet innebure högsta utförandestandard på den planerade paviljongen bland de ingivna anbuden, att ifrågavarande anbud kunde förutsättas medföra avgjort lägre underhållskostnader än övriga anbud samt att firma Lindgren ingivit den mest fullständiga redogörelsen för anbudsåtagandets innebörd.⁴²³

Här framkommer att det således inte fanns några betänkligheter kring att frångå lägsta pris-principen till förmån för principen om att anta det anbud som ur ett helhetsperspektiv framstod som bäst, även om det inte fanns några ”objektiva” parametrar som kunde användas för att legitimera beslutet. Utfallsrelaterade hänsyn prioriterades över processuella överväganden.

Avsnittet har visat hur det mycket väl var möjligt för förvaltningen att fatta omdömesbaserade beslut, men också att det även nu uppstod situationer där det går att ifrågasätta förvaltningens integritet och hur väl exempelvis objektivitetsprincipen efterlevdes.

Sena och ändrade anbud

Infordrande och antagande av anbud var, trots några undantag, för det mesta en ganska okomplicerad och rättfram process som följde en tydlig logik. I de fall då avsteg från det normala förfarandet gjordes kunde de ofta förklaras på ett tydligt sätt. Regleringen av de processerna var visserligen sparsam och vagt formulerad, men det förefaller ha vuxit fram en praxis som kan sammanfattas med att om inga speciella omständigheter förelåg skulle projekten upphandlas i konkurrens och kontraktet gå till företaget som erbjöd lägst pris. Svårare blev det när det kom till sena och ändrade anbud. Även här fanns en tydlig avvägning mellan utfallsrelaterade och processuella överväganden. För beställaren kunde det vara fördelaktigt att tillåta ett företag att inkomma med sena anbud eller göra avdrag. Inte minst kunde det vara fördelaktigt att inleda förhandlingar med anbudsgivare för att pressa priserna ytterligare. Entreprenörerna var överlag negativt inställda till dylika förfaranden, särskilt till förhandlingar efter att anbudena öppnats. Selektiva anbuds-förfaranden innebar visserligen att några företag möjligen gynnades, men de andra företagen slösade i alla fall inte resurser på att räkna på projekt där reglerna för processen var oklara. Utifrån ett integritetsperspektiv var hanteringen av anbuderna efter att de öppnats också förknippad med stora risker. Här fanns det vad det verkar inte heller ens någon rudimentär reglering för de ansvariga i Uppsala kommun att förhålla sig till. Hanteringen av sena och ändrade anbud uppvisar till följd av det en mycket större oregelbundenhet och

⁴²³ USA, Praktiska realskolan, ÖI:3, Protokoll 1958-04-18, § 15.

”irrationalitet” i bemärkelsen att det är svårt att se att agerandet skulle ha styrts av någon genomtänkt logik.

Ett exempel på det är hur förvaltningen agerade när företag hade räknat fel på sina anbud. Efter att anbud inkommit för ventilationsentreprenaden vid bygget av Nannaskolan år 1945 visade det sig att Ingenjörfirman Ventilator hade lägst pris. Eftersom de utelämnat en post tilläts företaget komplettera anbudet och samtidigt fick också de två övriga företagen som inkommit med anbud möjlighet att inkomma med priser på avdrag för motsvarande del ”för att få anbuden fullt jämförbara”.⁴²⁴

Vid bygget av en annan skola två år senare intog kommittén en annan inställning. Det var oklart om staden skulle få tillstånd att bygga alla planerade delar av skolan, men kommittén trodde att det skulle vara möjligt att få det, varför de infordrade anbud som inkluderade alla delarna. När de sedan inte fick tillstånd att uppföra alla delar var de tvungna att inhämta nya anbud. Uppsala byggnadsgille hade inte inkommit med något anbud på VVS-anläggningen i första vändan men fick av någon anledning möjlighet att göra det i den andra. Till en början fick de entreprenaden, men de hade glömt att inkludera ventilationsanläggningen, vilket gjorde att kommittén ändrade sitt beslut. Någon möjlighet att inkomma med kompletterande anbud gavs inte.⁴²⁵

Däremot tilläts de alltså att dra tillbaka sitt anbud. Det hade varit möjligt för staden att stå på sig och hålla entreprenören vid sitt anbud. Vid en annan VVS-entreprenad ungefär ett år senare inkom ett anbud som uppgick till ungefär 60 procent av det näst lägsta anbudet. Konsulterande ingenjör menade att det måste vara felaktigt och meddelade anbudsgivaren som då drog tillbaka sitt anbud.⁴²⁶

Så var inte fallet knappt tio år senare, 1957. En budgivare på filterbottnar till reningsverket för ett friluftsbad upptäckte efter att beställnings-skrivelsen gått ut att de räknat på ett filter i stället för tre. Företaget bad därför att antingen få räkna om eller att få ta tillbaka sitt anbud. Kommittén rådfrågade Vattenbyggnadsbyrån i Stockholm som var konsult och på deras inrådan beslutades att de inte skulle gå med på detta utan att anbudet skulle gälla.⁴²⁷ Det framgår inte hur stor skillnad det var mellan lägsta och näst lägsta anbud i detta fall, men i och med att de räknat på ett i stället för tre filter borde den varit ganska stor. Det går bara att spekulera kring varför kommittén inte uppmärksammade att anbudet var anmärkningsvärt lågt i detta fall, möjligen kan det vara för att det rörde sig om leverans av en produkt i stället för utförandet av ett arbete. Det borde

⁴²⁴ USA, Byggnadskommittén för Nannaskolan, Protokoll 1945-10-09, bil. § 24.

⁴²⁵ USA, Byggnadskommittén för Domarringens skola, Protokoll 1947-01-21, § 6; 19-02-1947, § 9; 21-05-1947, § 11.

⁴²⁶ USA, UH, A1A:1, Protokoll 1948-09-28, bil. § 71.

⁴²⁷ USA, Byggnadskommittén för Friluftsbad, A:1, Protokoll 1957-04-12, § 70.

därför funnits färre möjligheter för företaget att minska sina kostnader genom undermåligt arbete och beslutet var därmed behäftat med lägre risk.

Det fanns en diskrepans i hur, till synes, likartade episoder hanterades. Otydliga instruktioner kan vara en delförklaring till detta. Det kan dock inte förklara all diskrepans eftersom byggnadskommittén för Nannaskolan och Domarringens skola utgjordes nästan helt av samma personer.

Frånvaron av regler och instruktioner gjorde också att principbeslut som fattats vid tidigare tillfällen inte alltid uppmärksammades. I föregående kapitel togs upp att ett sent anbud inte behandlades eftersom det kom in för sent. När ett sent anbud på telefonanläggning inkom till brandstationen år 1958 antogs det däremot.⁴²⁸

Det var inte heller förvaltningen främmande att pruta om anbuden ansågs vara för höga. Vid bygget av Friluftsbad som påbörjades 1957 visade det sig vid anbudsöppning att anbudena var betydligt högre än beräknat. Kommittén beslutade då att förhandla med de två lägsta anbudsgivarna för att få ned kostnaderna genom tekniska förändringar men också genom att pruta på priset. Diös erbjöd sig då att dra av 60 000 kronor från sitt anbud (ungefär 2,5 procent).⁴²⁹

Hantering av sena och ändrade anbud visar att förvaltningens agerande i vissa avseenden inte kan anses ha karaktäriserats av förutsägbarhet och likabehandling. Det kan till viss del ha berott på frånvaron av tydliga regler men även i fall där det tidigare tagits beslut om att vissa situationer skulle behandlas enligt vissa principer följdes inte alltid de principerna. I vissa fall var det troligen strävan att minska kostnaderna som motiverade agerandet, men i andra fall är det svårt att se att agerandet skulle ha styrts av någon tydlig logik. Det skulle kunna ha berott på bristfällig kapacitet. Oavsett anledning är det svårt att utifrån materialet se att det skulle ha varit en genomtänkt strategi.

Utfall och process

Rubriken till kapitlet antyder att det finns ett val mellan utfall å ena sidan och processuella överväganden å andra sidan vilket ofta också är fallet. Det är dock viktigt att komma ihåg att det inte *behöver* vara så. Framför allt är det viktigt att komma ihåg att det som i efterhand uppfattas som formrationellt men inte målrationellt kan ha uppfattats som både mål- och formrationellt av undersökningens aktörer. Om så är fallet går det inte att förklara ett agerande med att exempelvis processer värderades högre än utfall eftersom det inte var det som var aktörernas bevekelsegrund. För att kunna veta varför de agerade som de gjorde måste det också klarläggas hur

⁴²⁸ USA, SBK, Flc:2, Protokoll 1958-08-22, § 6; 1958-09-27, § 2.

⁴²⁹ USA, Byggnadskommittén för friluftsbad, A:1, Protokoll 1957-03-16, § 41.

de uppfattade den valsituation de ställdes inför. I aggregerad form framstår Uppsala kommuns upphandling under perioden som huvudsakligen styrd av formrationalitet. Starka incitament användes i den absoluta majoriteten av fallen och regelbaserade i stället för omdömesbaserade beslut var standard vid antagande av anbud. I det här avsnittet har jag visat att det som vid en första anblick ser ut som ett agerande styr av processuella överväganden i själva verket också uppfattades som gynnsamt för utfallet. Endast i två fall när de två principerna ställdes mot varandra fick utfall ge vika för processuella hänsyn. Alla andra gånger, även om de var få, fick formen böja sig för målet. I övriga fall sågs det inte som mer fördelaktigt att använda sig av svagare incitament eller ett mera omdömesbaserat agerande. I den mån formen bedömdes ha en negativ konsekvens för utfallet övergavs nästan alltid formen. De förändringar som kan identifieras jämfört med tidigare perioder berodde mer på externa förändringar, till exempel inom byggbranschen och statens finansieringspolitik.

Samtidigt går det inte att kategorisera alla beslut som styrda av en målrespektive formrationell logik. Det är också möjligt att det inte fanns någon genomtänkt logik bakom besluten och empirin talar för att de beslut som togs i vissa fall inte hade någon tydlig förklaring. Frånvaron av processuella överväganden betyder således inte automatiskt att agerandet styrdes av en målrationell logik. Däremot tyder det på att formrationalitet inte genomsyrade organisationen i så hög utsträckning som det annars kan se ut som. Ytterligare en indikation på det är hur jävsfrågan hanterades. Inte heller under den här perioden fanns några hinder för förtroendevalda att lägga anbud på kommunala projekt. Eric Wolrath var exempelvis ledamot i Uppsalahems styrelse samtidigt som hans företag tävlade om VVS-kontrakt från stiftelsen. Det enda skyddet mot oegentligheter var att den som var jävig avlägsnade sig från mötet när beslut togs.⁴³⁰ Offentlighetsprincipen var inte heller nu särskilt högt värderad. Ett företag som begärde att få ut protokoll ”därest de ej erhöill entreprenaden” nekades, ett beslut som troligen inte var lagligt och framför allt inte i linje med offentlighetsprincipens intentioner.⁴³¹

⁴³⁰ USA, UH, A1A.1, Protokoll, 1949-11-12, § 39. Det är dock tveksamt om hans position innebär någon egentlig fördel för hans företag. Av de 43 anbud från företaget på entreprenader åt Uppsalahem som är registrerade i databasen vann de sju stycken till ett värde av 408 420 kr. Det innebär att de vann cirka sexton procent av försöken, vilket inte är ett dåligt resultat men heller inte anmärkningsvärt högt.

⁴³¹ USA, Byggnadskommittén för Brantingskolan, A:1, Protokoll 1957-04-24, § 81.

Kontroll och ansvarighet

Hittills har analysen huvudsakligen berört vad som kan kallas för *ex ante*-stadiet, det vill säga innan kontrakt har skrivits. Enligt den anförda teoretiska litteraturen antas dock *ex ante*-valen påverka vad som händer *ex post*. Transaktionskostnaderna som uppstår efter att kontrakt har ingåtts med ett företag antas påverkas av vilken typ av incitament som valts. Svagare incitament kan leda till en annan typ av dynamik under själva byggnadsfasen jämfört med starkare incitament. Det finns ett antagande om att starkare incitament leder till högre transaktionskostnader *ex post* i och med att kontrakten är ofullständiga och det är kostsamt att förhandla om ändringar som måste utföras som inte är reglerade i kontraktet. I det här avsnittet behandlas hur byggprocessen hanterades efter det att en entreprenör valts ut. Litteraturen om kostnadsöverskridanden har visat att det inte bara är kontraktsformer som är av betydelse för hur lyckat ett projekt blir utan också till exempel organisationsformer och institutioner. Ansatsen vidgas därför till att inkludera inte bara förhållandet mellan kommunen och entreprenören, utan också hur kontrollen av förvaltningen fungerade.

Till skillnad från tidigare perioder finns det för den här perioden belägg för att det förekom dispyter med entreprenörer. Det ska inte tolkas som att det inte förekom under tidigare perioder. Det troligaste är att de flesta ärenden hanterades utan att protokollföras. Allvarigare dispyter borde dock ha tagits upp i exempelvis DK, vilket tyder på att de var ovanliga om de över huvud taget förekom. En annan förklaring är att det byggdes mer, vilket gör att sannolikheten att det skulle uppstå dispyter ökade. Slutligen finns det också anledning att tro att andelen dispyter faktiskt ökade, vilket indikeras av vilken typ av dispyter som förekommer i protokollen.

Konflikter med entreprenörer

Vissa meningsskiljaktigheter var relativt lätthanterliga, till exempel när företag glömt att inkludera prisreservationer eller att slutfakturan lämnades in för sent.⁴³² Vid ett tillfälle var det oklart från entreprenadhandlingarna huruvida ek eller furu skulle användas. Entreprenören hade använt det dyrare alternativet men beställaren menade att det skulle vara det billigare. Parterna enades om att summan skulle delas mellan byggherre och entreprenör.⁴³³

⁴³² USA, UH, A1A:1, Protokoll 1948-10-26, § 77; USA, Byggnadskommittén för Brantingskolan, A:1, Protokoll 1959-03-04, § 421; 1959-09-01, § 426.

⁴³³ USA, Byggnadskommitté för Almtunaskolan A:1, Protokoll 1953-08-22, § 99. Vid ett annat tillfälle hade entreprenören valt att ändra materialval utan att meddela kommittén, något kommittén markerade emot. Företaget ”beklagade det inträffade och lovade att något liknande icke skulle inträffa.” Det ledde dock inte till några övriga påföljder. USA, SBK, FIc:2, Protokoll 1959-04-13, § 1.

Vid dessa tillfällen var det antingen tydligt vem som hade rätt eller så rörde det sig om mindre belopp vilket gjorde att de kunde hanteras utan några större problem. Vårre kunde det bli om det uppstod oenighet kring kontraktsbestämmelser och vad som skulle ingå i entreprenaden när det handlade om större belopp. Uppsalahem hamnade exempelvis i konflikt med två byggnadsentreprenörer nästan det första de gjorde efter att stiftelsen grundats. Det gällde etapp 1 av stadsdelen Tuna Backar år 1947 som delades mellan två byggnadsentreprenörer. Uppsala Byggnadsgille byggde fem av husen och de resterande sex husen gick till Byggnadsfirman Anders Diös. Anbudet låg på 1 978 000 kronor och 2 415 000 kronor respektive. Vid något tillfälle under byggnationens gång togs beslut om extra arbeten. Det var dock inte något som behandlades i styrelsen och det framgår inte exakt hur beslutet togs. Trots att parterna haft ett särskilt sammanträde för att gå igenom hur en sådan situation skulle hanteras innan kontraktet skrevs uppstod överläggningar med båda företagen om hur mycket ersättning som skulle utgå.⁴³⁴ Med Diös lyckades Uppsalahem nå en uppgörelse som innebar att företaget skulle ersättas med ca 150 000 kronor utöver kontraktssumman. Byggnadsgillet krävde för sin del drygt 300 000 kronor i ersättning utöver avtalat belopp. Stadsbyggmästaren Åkerman som agerade kontrollant ansåg att en rimlig summa var knappa 100 000 kronor.⁴³⁵

Då beloppet det rörde sig om var så pass högt var chansen liten att parterna skulle lyckas mötas i förhandlingar och ärendet gick till skiljedomstol. Efter knappa två år kom beskedet att Uppsalahem skulle utbetala ytterligare 99 503 kronor utöver vad de redan gått med på. Eftersom Byggnadsgillet krävt 211 588 kronor lade sig skiljenämnden ungefär mitt emellan de båda parterna. Uppsalahem skulle dessutom betala knappt 30 000 kronor för kostnader för utredning, juridiskt biträde och skiljedomsförfarandet.⁴³⁶

Det uppstod meningsskiljaktigheter även vid byggandet av Bergaskolan 1949. Måleri-entreprenören menade att det inte framgick att spackling av socklar, fönster, dörrfoder och så vidare skulle ingå och ville därför ha extra ersättning. Från stadens sida hävdade man dock, med stöd från DK:s ordförande Tycho Hedén, tillika ombudsman i målarnas fackförening, ”att spacklingen alltid hade ansetts ingå i de allmänna arbetsvillkoren vid måleriarbetets utförande”.⁴³⁷ Vid samma bygge uppstod oenighet om ersättning för mosaikläggning. Läggaren ansåg att han var berättigad till ersättning för ”väsentligt ökat merarbete”. Både Leche och Åkerman ansåg

⁴³⁴ USA, UH, AIA:1, Protokoll 1947-12-04, § 40.

⁴³⁵ USA, UH, AIA:1, Protokoll 1949-11-30, § 130.

⁴³⁶ USA, UH, AIA:1, Protokoll 1951-09-20, § 46.

⁴³⁷ USA, Byggnadskommittén för Bergaskolan, A:1, Protokoll 1949-05-04, § 3.

dock att det inte kunde komma ifråga. Enligt Leche var det arbetaren själv som hade föreslagit arbetssättet. Åkerman menade att arbetaren var inkompetent och ”att det icke kunde anses vara stadens sak att betala honom lärpengar”.⁴³⁸

I båda fallen rörde det sig om *ex post*-förhandlingar och olika tolkningar av vad som skulle inkluderas. Det var däremot knappast fråga om komplicerade arbeten och svagare incitament skulle därför inte heller ha varit motiverade av den orsaken. Det verkar inte heller ha varit Uppsala som förlorade på det hela, snarare tvärtom.

Uppsala drev alltså ofta en ganska hård linje i förhandlingar och framstår som en stark beställare. Men det gick också att kompromissa. Vid ett tillfälle inkom en entreprenör med krav på ersättning för högre lönekostnader på knappt 18 000 kronor, högre materialkostnader på drygt 7 000 kronor, höjda eldningskostnader på grund av att vädret var kallare än väntat samt extra kostnader till följd av ”materialsvarigheter för medentreprenörerna”. Lönekostnaderna betalades ut utan knot, de övriga kostnaderna ansågs däremot väl höga och stadsbyggmästare Åkerman föreslog att kommittén skulle erbjuda sig att betala hälften av värdet på dessa poster, något som också godkändes av entreprenören.⁴³⁹

Utifrån dessa episoder går det att dra ett antal slutsatser. För det första var *ex post*-förhandlingar med entreprenören sällan särskilt kostsamma. Vid de få tillfällen då det förekom var de oftast lätthanterliga, antingen hade entreprenören inget fog för sina krav eller så uppnåddes en kompromiss där det var tydligt att externa omständigheter hade påverkat kostnaderna och entreprenören hade gjort reservationer för det. Vem som hade ansvar för vad verkar därför ha varit relativt tydligt i förhållande till oförutsedda förändringar. För det andra uppstod de mest kostsamma kontroverserna inte till följd av att det var svårt att komma överens om hur ändringar skulle kompenseras. Problemet bestod i att parterna inte var överens om hur de skulle tolka instruktionerna för mätning eller vad som hade beställts och vad som inte hade beställts. Det är svårt att se att det problemet skulle ha kunnat undvikas vid användning av löpande räkning då det även där måste finnas en grund för beräkningen av kostnaderna som båda parter måste kunna godta. Däremot skulle det gå att argumentera för att problemet inte skulle ha uppstått, eller blivit mindre allvarligt, om ett betrott företag bjudits in i stället för att utlysa i öppen tävlan. Med tanke på hur sällan den här typen av dispyter uppstod är det dock svårt att se att det fanns några starka skäl för staden att använda sig av alternativa upphandlingsförfaranden. De exakta kostnaderna för de olika sätten går

⁴³⁸ USA, Byggnadskommittén för Bergaskolan, A:1, Protokoll 1949-05-04, § 7.

⁴³⁹ USA, Byggnadskommittén för Domarringens skola, Protokoll 1948-06-16, § 37-40. Se också USA, Byggnadskommittén för pensionärshem kv. Eskil, 1, Protokoll 1949-01-18, § 49.

inte att beräkna, men utifrån aktörernas perspektiv är det svårt att se att de skulle ha uppfattat valet att använda starka incitament i stor utsträckning som särskilt kostsamt eller problematiskt.

Arkitekter och konsulter

Ett större problem verkar i stället ha varit kontrollen över de som inte anlätades med starka incitament, det vill säga arkitekter och konsulter. Exempelvis var ansvarsfördelningen inom förvaltningen inte alltid tydlig. Beslut om fördyrande ändringar togs ofta utan kommitténs godkände. Det var inte nytt för den här perioden, utan skedde också vid byggandet av ålderdomshem i början av 1930-talet och föranledde byggnadskommittén att fatta beslut om att ordföranden skulle godkänna ändringar som ledde till merkostnader innan de företogs om det inte fanns kommittébeslut att de skulle vidtas.⁴⁴⁰

Det verkar inte som att principen som antogs kodifierades. Vid byggandet av Bergaskolan år 1948 stod det snart klart att kostnaderna skulle komma att överskridas. En av ledamöterna, högermannen Gerhard Carenius ville

få antecknat till protokollet att inga dyrbara ändringar, som förorsakade betydande extra kostnader fingo förekomma utan mycket tvingande skäl, enär man i drätselkammaren starkt poängterat att kostnadsramen för olika kommunala byggena [sic!] icke finge överskridas utan att drätselkammaren hölls underkunnig om ifrågasatta merkostnader.⁴⁴¹

Både kommitténs ordförande och den vid sammanträdet närvarande stadsbyggmästaren B. W. Åkerman menade att de flesta ändringarna var nödvändiga. Åkerman passade dock på att rikta en känga mot stadsarkitekt Leche som ansvarade för ritningarna. Han påpekade att ”de konstruktionsritningar, som tillställdes entreprenörerna borde från början vara så korrekt utarbetade att de borde kunna följas helt utan ändringar”. Leche menade att han inte kunde hållas ansvarig, men varför så var fallet framkommer inte av protokollet.

Det är uppenbart att rutiner för hur ändringsarbeten skulle hanteras fortfarande inte var på plats. Ledamoten Karl Söderberg föreslog att ”alla ändringsarbeten med åtföljande extra kostnader borde anmälas omedelbart hos byggnadskommitténs Ordf. som om han ansåg erforderligt borde låta byggnadskommittén sammanträda för att taga ställning till erforderliga kostnadsökningar”.⁴⁴²

De extra kostnaderna kom sig huvudsakligen av att avlopps nätet behövde dras på annat sätt än planerat samt att byggnaden hade blivit 30

⁴⁴⁰ USA, Byggnadskommittén för ålderdomshem, Inneliggande handlingar, löst ark märkt § 104.

⁴⁴¹ USA, Byggnadskommittén för Bergaskolan AI:1, Protokoll 1948-12-10, § 11.

⁴⁴² USA, Byggnadskommittén för Bergaskolan AI:1, Protokoll 1948-12-10, § 11.

cm högre. Det hela ansågs så pass allvarligt att ”samtliga [...] intresserade parter” kallades till sammanträde i januari 1949 för att reda ut orsaken till de extra kostnaderna.

De olika parterna hade olika uppfattningar om vems fel det var. Konstruktionsbyrån Helge Erikssons representant menade att de hade haft för kort tid på sig att göra ordentliga undersökningar. Gunnar Leche menade att så inte var fallet och att tidsfristen var betydligt längre än vad som uppgivits. De som tog beslut om ändringen var Åkerman tillsammans med ingenjörer från stadsbyggnadskontoret, konsultföretaget och byggnadsentreprenören. Det hade skett på byggnadsplatsen och ”för att icke stoppa upp hela arbetet med bygget” beslutade de ”att omedelbart skrida till avgörande”.⁴⁴³

Senare antogs bestämmelser om att det bara var kommittén som hade rätt att ta beslut om kostsamma ändringar och inte deras representant på platsen. I praktiken innebar det att en anställd vid stadsbyggnadskontoret tagit beslut som ledde till en merkostnad för staden. Det beslutades också att ”ärenden, som icke kunde uppskjutas till sammanträden på onsdagarna på grund av arbetets nödvändiga fortskridande borde få avgöras av stadsbyggmästaren och ordf. gemensamt, vilket förslag kommitterade enhälligt biföllo”.⁴⁴⁴

Ett problem var således en otydlig kompetensfördelning. Kommittén beslutade att i fortsättningen hålla sina möten på byggarbetsplatsen ”för att kunna följa arbetet på bygget mer tillfredställande” samt att alla intressenter skulle kallas till mötena ”för att erforderliga upplysningar skulle kunna lämnas om tveksamhet uppstod i fråga om vissa framlagda förslag till ändringsarbeten”.⁴⁴⁵ Ett annat problem var att relationen mellan stadsbyggmästaren och stadsarkitekten var uppenbart infekterad. Åkerman hade redan kritiserat Leche för att ritningarna var för knapphändiga. Nästkommande sammanträde lade Leche fram ett förslag om kostnadsavdrag på fönsterdörrar värt 400 kronor vilket fick Åkerman att hota att ”avsäga sig all befattning med kontrollantskapet av byggnaden i fråga” eftersom han ansåg att kostnadsgranskningen skulle ske av honom och inte av stadsarkitekten.⁴⁴⁶

Vid sammanträdet veckan därpå samlades kommittén som avtalat på byggarbetsplatsen. Kommittén hade skrivit till byggnadsentreprenören för att ta reda på vilka detaljritningar de var i behov av. De ville försäkra sig om att dessa gick ut i tid så att entreprenören inte skulle kunna begära ersättning för fördröjning. Entreprenören menade dock att de inte kunde

⁴⁴³ USA, Byggnadskommittén för Bergaskolan AI:1, Protokoll 1949-01-12, § 17.

⁴⁴⁴ USA, Byggnadskommittén för Bergaskolan AI:1, Protokoll 1949-01-19, § 18.

⁴⁴⁵ USA, Byggnadskommittén för Bergaskolan AI:1, Protokoll 1949-01-12, § 17.

⁴⁴⁶ USA, Byggnadskommittén för Bergaskolan AI:1, Protokoll 1949-01-12, § 17.

säga i detalj vad som behövdes eftersom ritningarna som de hittills fått ta del av var för ofullständiga. Leche ställde sig oförstående till anklagelserna, och efter att ha förklarat hur de skulle göra för att få ut ritningar från stadsarkitektkontoret samt hur man tidigare brukat gå tillväga lade han till att ”han aldrig hört sägas, att detaljritningar kommit entreprenören för sent tillhanda eller saknats”. Ordföranden för kommittén kunde dock inte låta uttalandet passera eftersom det uppenbarligen var felaktigt. Han läste därför upp en skrivelse från entreprenören för byggandet av en annan skola där ”det påtalades vissa svårigheter med bygget på grund av att detaljritningarna icke tillhandahållits firman då de borde hava erhållits”. Åkerman tog tillfället i akt att ventilera sitt missnöje med stadsarkitektkontoret, ett missnöje han uppenbarligen burit på ett längre tag. Han menade att

det system, som praktiserats från stadsarkitektkontorets sida vid alla kommunala nybyggnader under de senaste femton åren som han varit stadsbyggmästare att aldrig erforderliga ritningar lämnats i tillräckligt god tid och de ritningar som lämnats äro behäftade med synnerligen grova felaktigheter, ett förhållande som icke kunde få fortgå en dag längre på detta sätt. [sic!]⁴⁴⁷

Hur pass allvarliga förhållandena egentligen var är svårt att uttala sig om. Det förefaller onekligen som att Åkerman hade ett horn i sidan till Leche som inte verkar ha tyckt att det låg särskilt mycket i kritiken, men Leche kan å andra sidan beläggas med att ha farit med osanning angående tidigare problem. Han försvarade sig också mot kritiken från Åkerman, men protokollet återger inte vad försvaret gick ut på.

Det var inte bara problem med ritningarna som påkallade ändringar. Ytterligare en vecka senare föreslog Leche en ändring av huvudentrén. Från byggnadsentreprenörens håll meddelades att det skulle medföra en extra kostnad på 1 335 kronor, något som ledde till en ”längre diskussion” mellan Leche och entreprenörens representant. Ordförande Lide tappade nu tålamodet och beordrade sekreteraren att ordagrant citera följande:

Jag kommer hädanefter av princip att rösta emot varje ändring av skolbyggnaden i Berga, som icke är betingad av felkonstruktion i entreprenadritningarna. För att göra skolbyggnaden funktionsduglig måste jag, där jag av uppenbara skäl blir tvingad därtill medgiva ändring i entreprenadritningarna men icke annars.⁴⁴⁸

Det är svårt att föreställa sig en tydligare markering, men Leche lät sig inte avskräckas från att komma med fler ändringsförslag. Tidigare hade kommittén beslutat att den öppna spis i lärarrummet som Leche planerat inte skulle byggas. Leche föreslog nu att den skulle byggas ändå, men utan

⁴⁴⁷ USA, Byggnadskommittén för Bergaskolan AI:1, Protokoll 1949-01-19, § 18.

⁴⁴⁸ USA, Byggnadskommittén för Bergaskolan AI:1, Protokoll 1949-01-26, § 20.

den ursprungligen föreslagna graniten. Lide avstyrkte och lät meddela att om övriga ledamöter skulle rösta för förslaget skulle han ”be att till protokollet få anteckna sin hittills fränaste reservation från kommittén”.⁴⁴⁹

När nästa skola skulle uppföras några år senare var Lide återigen ordförande för kommittén, och en av de första åtgärder han vidtog i den kapaciteten var att yrka på att kommittén skulle ta beslut om att

till protokollet anteckna ett bestämt önskemål om att föreskrifterna i entreprenadhandlingarna under stadsarkitektens ansvar utformas med så stor noggrannhet och under så betryggande kontroll, att inga tolkningstvister skall behöva uppstå.⁴⁵⁰

Nu hade stadsarkitektkontoret också möjlighet att använda sig av ett nytt hjälpmedel som hade tagits fram inom branschen, bygg-AMA. Leche lät meddela vid efterföljande sammanträde att de använts vid arbetet med entreprenadhandlingarna ”för att [de] skulle vara utformade ’med så stor noggrannhet och under så betryggande kontroll, att inga tolkningstvister skall behöva uppstå’”.⁴⁵¹

Trots de problem som uppstått vid de tidigare byggena, och trots att kommittén i inledning av projektet hade påtalat betydelsen av tydlighet uppstod liknande problem vid Almtunaskolan som vid Bergaskolan. Återigen klagade entreprenören på att ritningarna inte kom i tid. Den här gången verkar det dock inte ha lett till några större problem. Kommittén menade att ”med lite smidigt samarbete mellan entreprenören och arkitektkontoret skulle inga motsättningar mellan byggherre och byggmästare behöva uppstå i framtiden”, och några fler motsättningar verkar heller inte ha uppstått på den punkten.⁴⁵²

Mer anmärkningsvärt är en av de viktigare anledningarna till att projektet kom att dras med höga överkostnader. Efter att anslag beviljats från stadsfullmäktige visade det sig att byggnadstillstånd inte medgetts för gymnastiksalen och en matsalsbyggnad. Slutkostnaden i förhållande till första anslaget blev något lägre, men i förhållande till den beräknade kostnaden för de delar som faktiskt byggdes blev kostnaden 41 procent högre. En anledning var att byggnadskostnadsindex ökade ovanligt mycket mellan tidpunkten för kostnadsberäkningen och byggstart, men den viktigaste anledningen var att byggnadsvolymen ökade med nästan 2 000 kvadratmeter. Enligt stadsbyggmästare Åkermans yttrande, som byggnadskommittén ”såsom eget yttrande återopade” som svar på den av stadskamreren

⁴⁴⁹ USA, Byggnadskommittén för Bergaskolan AI:1, Protokoll 1949-02-02, § 24.

⁴⁵⁰ USA, Byggnadskommittén för Almtunaskolan, A:1, Protokoll 1951-09-07, § 6.

⁴⁵¹ USA, Byggnadskommittén för Almtunaskolan, A:1, Protokoll.1951-11-12, § 11.

⁴⁵² USA, Byggnadskommittén för Almtunaskolan, AI:1, Protokoll, 1952-04-18, § 37, 38.

begärda förklaringen till kostnadsökningen, hade volymen ökat utan att stadsarkitekt Leche meddelat att så skett.⁴⁵³ Jag kan dock inte se att det är något som har diskuterats inom kommittén eller att det ska ha vidarebefordrats till exempelvis DK för underrättelse. Det hela verkar inte ha lett till några konsekvenser förutom att kommittén blev tvungen att avge en förklaring för överskridandet. Efter att så skett godkändes kommitténs hantering av ärendet av stadsfullmäktige.

Leche dog 1954. Problemen med sena och ofullständiga ritningar försvann dock inte med honom. Vid bygget av Brantingskolan i slutet av 1950-talet ansåg kommittén att ”alla de inredningsdetaljer, som ej varit med på ritningarna vid infordrande av anbud, ritningar som blivit försenade och svårigheter att få fram specialritningar, [...] åsamkat både besvär och extra kostnader” och det till den grad att arkitekten också konfronterades.⁴⁵⁴ När brandstationen byggdes klagade ”kontrollanter, entreprenörer och arbetsplatsen [över] att ritningarna icke blevo färdiga i behörig tid”.⁴⁵⁵

De största problemen som uppstod vid byggena var inte framför allt att hantera *ex post*-förhandlingar med entreprenörerna. Det var i stället att få arkitektkontoret att bli färdigt med ritningar i tid. Leche var måhända inte alltid den lättaste personen att arbeta med, men det verkar inte som att det var han personligen som var den främsta orsaken till problemen. Precis som på andra orter var det troligen snarare att förvaltningen inte byggt ut sin kapacitet så att den kunde hålla jämna steg med den stora mängden byggande.

Slutsatser

Kommunen förändrades på många sätt under perioden. Förvaltningen växte och tydligare regler för upphandlingen infördes. Kommunen gav sig in på bostadsmarknaden i och med inrättandet av Stiftelsen Uppsalahem och cementerade därmed sin roll som ortens största byggbeställare. Nu skedde ”det kommunalpolitiska genombrottet”.⁴⁵⁶ Samtidigt förändrades

⁴⁵³ *Uppsala stads fullmäktiges tryck* 1956 Ser. A, nr 289, s. 1381.

⁴⁵⁴ USA, Byggnadskommittén för Brantingskolan, A:1, Protokoll 1958-01-21, § 267.

⁴⁵⁵ USA, SBK, FIc:2, Protokoll 1959-03-06, § 14. Detta föranledde en vass skrivelse från kommittén till arkitekten Lennart Tham som, enligt protokollet, ”under sin långa arkitektbana aldrig fått en liknande skrivelse och därtill så hårt formulerad.” Tham ansåg sig uppenbarligen orättvist behandlad. Han menade att de var väldigt svårt att få tag i arbetskraft och att han och hans personal ”arbetade nära nog både natt och dag på ritningarna.” Han poängterade också att byggnadsentreprenörer vid arbetskraftsbrist kunde åberopa *force majeure*, ”men om en arkitekt icke kan få fram ritningar i tid, kallas det anmärkningsvärt förhållande.” Det hela avslutades så småningom utan några påföljder. USA, SBK, FIc:2, Protokoll 1959-03-11, § 1; USA, SBK, FIc:2, Protokoll 1959-04-06, § 1.

⁴⁵⁶ Strömberg 1982.

byggmarknaden; företagen blev större och relationerna mellan beställare och utförare formaliserades genom nya institutionella lösningar som Bygg-AMA.

Vissa förändringar kan också utläsas i kommunens upphandling, det blev exempelvis både vanligare att lägsta pris tilldelades kontrakt *och* att använda svaga incitament. Såväl förhandlingsupphandlingar som löpande räkning förekom och det finns indikationer på att Uppsalahem använde ett selektivt anbuds-förfarande. Andra saker var sig lika, arkitekter och konsulter upphandlades inte heller under den här perioden i konkurrens. Tidigare användes ofta Elverkets konsult, men efter att han startat eget företag anlätades i stället det. Gränsen mellan hans privata verksamhet och hans tjänst hos Elverket var i högsta grad oklar, och han fick mer eller mindre monopol på konsultverksamhet för kommunen efter att han startat eget företag.

Förvaltningens organisation förändrades men den grundläggande modellen med delat beslutsfattande och att politiker och experter var delaktiga låg fast. Däremot skärptes reglerna för upphandlingen vilket innebar att graden av formrationalitet i den bemärkelsen ökade något.

Genom att undersöka andra aspekter av hur förvaltningen hanterade byggprocessen, till exempel sena och ändrade anbud, framgår dock att, precis som under tidigare perioder, formrationalitet överlag inte kan sägas ha genomsyrat verksamhetens beslutsfattande. Förvaltningens agerande låg ofta inte i linje med objektivitetsprincipen och offentlighetsprincipen, men det vore att gå för långt att hävda att processuella överväganden aldrig hade någon betydelse alls för upphandlingen. Det är möjligt och troligt att upphandlingen hade sett något annorlunda ut om det inte funnits några krav på opartiskhet och likabehandling. Däremot är det tydligt att i de fall där olika målsättningar kom i direkt konflikt med varandra prioriterades oftast affärsmässiga överväganden.

Såväl kommunens organisation som dess upphandling förändrades således. Graden av formrationalitet kan sägas ha ökat genom antagandet av nya regler men bedöms fortfarande som låg. Samtidigt ökade andelen svaga incitament. Val av upphandlings- och entreprenadformer gjordes dessutom huvudsakligen utan överväganden av vilka eventuella effekter de kunde få på marknaden. Utvecklingen gick snarare åt motsatt håll i och med att generalentreprenader blev vanligare. Som bland annat Hoppe lyft fram fick småföretagen det svårare att hävda sig under efterkrigstiden.⁴⁵⁷ Det syns också tydligt i vilka företag som tilldelades kontrakt. Även fast antalet byggföretag ökade var det få företag som lade anbud och ännu färre som sedan fick några kontrakt, och det finns inget som indikerar att det var en medveten strategi från kommunens sida. Upphandlingsbesluten

⁴⁵⁷ Hoppe 1976.

förefaller inte heller ha tagits i syfte att stimulera konkurrens eller innovationsbenägenhet i allmänhet. Det finns inga spår i protokollen som tyder på att exempelvis storleken på entreprenaderna anpassades för att främja mindre företag eller något liknande.

Det finns därmed inga belägg för att kommunen försökte påverka marknadsstrukturen med hjälp av upphandlingen. Intrycket är i stället att besluten inte påverkades av några politiska överväganden utan i stället togs utifrån affärsmässiga överväganden med de enskilda projekten i åtanke. Däremot låg Uppsalahem i vissa fall i framkant och bidrog till att driva på den tekniska utvecklingen och använde i samband med det alternativa upphandlingsstrategier. Det rörde sig då om teknik som syftade till att lösa specifika problem för stadens bostadsbyggande och det var undantag snarare än regel att sådana lösningar användes. Det fanns alltså inte någon övergripande plan att använda upphandlingen som ett innovationspolitiskt verktyg.

Det finns inga belägg för att några företag gynnades på något otillbörligt sätt, något som kan kontrasteras mot debatten som fördes i högersinnade tidningar som vid ett flertal tillfällen anklagade socialdemokratiskt styrda kommuner för att gynna till rörelsen närstående företag. Byggnadsfirman Anders Diös åtnjöt visserligen fördelar vid ett flertal tillfällen men vann också en stor andel av projekten i konkurrens med andra företag. Det går inte att veta om Diös fick kontraktet på affärsmässiga grunder eller om andra aspekter spelade in. Även om det framför allt var affärsmässighet som var avgörande visar fallen att det inte gjordes några större ansträngningar för att försäkra sig om att även andra företag skulle få en chans att konkurrera om kontraktet, något man skulle kunna förvänta sig av en förvaltning som håller hårt på formalistiska principer.

Både den forskning som huvudsakligen uppehållit sig vid den statliga förvaltningen och den som fokuserat på kommunerna har sett slutet av andra världskriget som en gränslinje som markerar genombrottet för en ny typ av statsförvaltning respektive en ny typ av kommun. På statlig nivå ska den legalbyråkratiska förvaltningsmodellen ha ersatts av en ”folkstyrd” förvaltningsmodell där utfallets betydelse blev viktigare i relation till formrationella överväganden. När det gäller kommunerna har forskningen haft ett delvis annorlunda fokus, även om det finns många gemensamma nämnare. Vissa forskare har lyft fram att effektivitet blev viktigare än ”demokratiska” värden, exemplifierat med kommunsammanslagningarna. Andra forskare som har studerat ”kommunideologier” har tyckt sig se att värden som till exempel sparsamhet blev mindre betydelsefulla.⁴⁵⁸

Även om svaga incitament användes vid relativt få projekt blev de ändå vanligare och oftast skedde det i samband med det av allmännyttan kontrollerade bostadsbyggandet. Kommunerna implementerade således

⁴⁵⁸ Se avsnittet ”Den svenska förvaltningens utveckling” i kapitel 1.

delvis sina nya uppgifter med hjälp av nya metoder. Samtidigt infördes fler och mer utförliga regler för upphandlingen vilket är en indikation på att processen och inte bara utfallet blev viktigare. Det finns också tydligare indikationer på att det ska ha funnits en spänning mellan affärsmässiga och förvaltningsmässiga överväganden vilket märks i debatten i dagspress och facktidningar. Under tidigare perioder diskuterades framför allt frågan om hur lägsta anbud skulle hanteras och det var entreprenörerna som huvudsakligen drev debatten. Under den här perioden hamnade i stället frågan om konkurrensutsättning och löpande räkning i fokus och nu kom kritiken också från politiskt håll, inte sällan förekom anklagelser om oegentligheter.

Det innebär således att användandet av svaga incitament inte var en integrerad del i den nya förvaltningen på det sätt som personalrekrytering och liknande var en del av den ny statliga förvaltningen. I stället var det en oavsedd och bitvis önskad bieffekt av hur implementeringen av framför allt bostadspolitiken genomfördes. Det var en *ad hoc*-lösning. Det märks också i de fall där svagare incitament användes. Det var bara vid något enstaka tillfälle som användningen av exempelvis löpande räkning och selektivt anbudsförfarande var planerad i förväg, och det var vid teknologiskt nydanande projekt. Annars var det omständigheterna som gjorde att det framstod som mer fördelaktigt att använda alternativa förfaranden, omständigheter som till viss del berodde på den statliga finansierings- och bostadspolitiken men också på att förvaltningen var underdimensionerad och saknade kapaciteten att planera för att undvika att hamna i de situationerna.

Analysen av de konflikter och problem som uppstod indikerar också att det inte framför allt var utformningen av entreprenadkontrakten som var problematisk. Problemen uppstod i stället mestadels runt arkitekter och konsulter. Det innebär att det faktum att kommunen trots allt i så stor utsträckning använde starka incitament inte ledde till några större problem. Trots att mycket talar för att principiella överväganden inte alltid vägde särskilt tungt fanns det ändå en uppfattning om att vissa upphandlingssätt och kontraktsformer inte skulle användas, vilket syns både i debatten i tidningarna och i hur formerna diskuterades inom Uppsalas förvaltning. Bland privata beställare fanns vad det verkar inte samma restriktioner, vilket indikerar att det inte bara var affärsmässiga överväganden som vägledde förvaltningens beslut. Detta styrks också av att fördelaktiga erbjudanden vid några tillfällen inte accepterades.

Jag tolkar det som att förvaltningens grundläggande inställning var stabil över tid. Utgångspunkten var att byggnadsprojekt skulle upphandlas i konkurrens och att kontrakten skulle ha fasta priser medan principer om öppenhet, likabehandling och förutsägbarhet inte alltid var så viktiga. Under de tidigare perioderna var utgångspunkterna nästan alltid förenliga

med såväl form- som målrationalitet. Under den här perioden uppstod allt oftare tillfällen då de båda målen ställdes mot varandra, vilket berodde på utvecklingen av byggnadsbranschen och dess institutioner, den statliga bostads- och byggpolitiken och den kommunala organisationens utformning och kapacitet. Att svagare incitament användes i större utsträckning berodde således inte på att det skett en omvärdering av deras lämplighet, utan att det oftare uppstod situationer då det ansågs vara påkallat att använda dem.

Byråkratisering och svaga incitament, 1960–1975

Åren mellan 1960 och 1975 utgjorde på många vis en händelserik period. Den ekonomiska tillväxten ökade under 1960-talet och låg i genomsnitt på nästan fem procent per år.⁴⁵⁹ Bostadsproduktionen ökade under hela 1960-talet och kulminerade i miljonprogrammet. Från 1950-talet började enhetsskola införas inom landet och 1959 införde Uppsala försöksverksamhet med 9-årig obligatorisk grundskola. År 1963 fullföljdes reformen helt.⁴⁶⁰ Befolkningen fortsatte att växa till följd av såväl inflyttning som kommunsammanslagningarna åren 1966 och 1970/1971.⁴⁶¹

I Uppsala inrättades ett permanent bygg-upphandlingsorgan, centrala byggnadskommittén (CBK).⁴⁶² Uppsalahem och CBK delade på ansvaret för merparten av byggprojekten inom staden. Byggbranschens och den statliga bostads- och byggpolitikens utveckling fick konsekvenser även för den kommunala byggupphandlingen. I föreliggande kapitel redovisas först hur Uppsalas upphandling förändrades. Sedan följer en genomgång av den institutionella och kontextuella utvecklingen, samt hur strävan att industrialisera byggbranschen ledde till att upphandlingen blev mindre regel- och mer omdömesbaserat.

Upphandlingen i Uppsala

I och med inrättandet av CBK sköttes husbyggnadsverksamheten i huvudsak av två permanenta organ. När det gäller arkitekter och konsulter skiljde sig CBK och Uppsalahem från varandra främst genom att Uppsalahem

⁴⁵⁹ Beräkningar baserade på Edvinsson 2005.

⁴⁶⁰ Söderberg 1983, s. 29.

⁴⁶¹ Wahlström 1997, kap. 7.

⁴⁶² Kommitténs tillkomst och utformning diskuteras i mer detalj i avsnittet "Kommunens organisation".

närmast uteslutande använde sig av samma företag fram till 1967 då de började anlita även andra konsulter. CBK använde redan från början en större uppsättning konsulter. Ingen av dem använde dock konkurrensutsättning mer än i undantagsfall förrän på 1970-talet, och inte heller då blev det regel.⁴⁶³

I den mån konsultuppdragen konkurrensutsattes började processen bli mer standardiserad och mer lik den övriga upphandlingen. Även vissa installationskonsultuppdrag annonserades nu. Anbud infordrades i vissa fall från arkitektfirmor även när regelrätta arkitekttävlingar inte användes. Här verkar det dock som att det fanns en önskan att begränsa sig till företag som hade kontor i Uppsala.⁴⁶⁴

Tabell 8: Entreprenader 1960–1975

Typ	Antal	Anbudsgivare i genomsnitt	Antal direkt	Ej lägst
Bygg	80	6,4	2	2
VVS	123	5,1	0	9
El	73	4,5	0	6
General	26	4	2	1
Grund	12	4,8	0	1
Total	6	7,1	1	1
Förhandling	6	1	6	0
Totalt	325	4,9	11	20

Källa: Databasen Byggupphandlingar i Uppsala kommun 1870–1975.

I och med att det blev vanligare att använda totalentreprenader utsattes konsultuppdragen i praktiken för ytterligare konkurrens. Även här fanns en skillnad mellan CBK och Uppsalahem. CBK tenderade att upphandla sina totalentreprenader på samma sätt som andra entreprenader medan Uppsalahem i stället oftare använde sig av förhandlingsentreprenader där de bjöd in ett företag (i vissa sammanhang också kallat för tidig upphandling). Skillnaden mellan totalentreprenaden och förhandlingsentreprenaden består i att vid förhandlingsentreprenad tas utformningen av byggnaden fram i dialog mellan parterna medan vid totalentreprenad baserar företaget utformningen på specifikationer från beställaren. Någon skarp gräns dem emellan finns dock inte och det är möjligt att begrepps-användningen var något inkonsekvent.

⁴⁶³ Databasen Byggupphandlingar i Uppsala kommun 1870–1975.

⁴⁶⁴ Se t.ex. USA, CBK, AIII:15, ”Storvreta högstadieskola”, Protokoll 1974-04-04, § 13.

Om total- och förhandlingsentreprenaderna för tillfället behandlas som samma entreprenadtyp framkommer att det fanns en tydlig korrelation mellan valet av entreprenadtyp och valet av upphandlingsform. I ungefär hälften av alla fall där entreprenören var involverad i projekteringen användes direktupphandling. För övriga entreprenadtyper var det mindre vanligt. Det blir dock också tydligt utifrån skillnaden mellan CBK och Uppsalahem att det var viktigare vilket organ som var beställare än vilken entreprenadtyp som användes. Det verkar inte heller ha funnits någon direkt koppling mellan löpande räkning och sätt för infordran av anbud. Även om det återigen är svårt att med säkerhet säga hur vanlig olika former av kontrakt var finns det få indikationer på att löpande räkning användes mer än i undantagsfall, och när det gjordes var det inte i kombination med direkt eller selektiv upphandling.

Vid förhandlingsupphandlingarna användes en något märklig lösning som innebar att kontraktssumman var densamma som pantvärdet (vilket fastställdes av Länsbostadsnämnden) minus byggherrens kostnader.⁴⁶⁵ Det var således inte fråga om löpande räkning eftersom det inte var företagets produktionskostnader som var bestämmande för Länsbostadsnämndens värdering. Däremot kunde kostnaderna blåsas upp om ersättningsformen användes vid totalentreprenader. I och med att entreprenörerna då kunde påverka utformningen av byggnaderna kunde de också påverka pantvärdet och därmed sin egen ersättning.⁴⁶⁶ Huruvida så var fallet vid Uppsalahems projekt är svårt att säga, det beror på hur hårt de styrde projekteringen och hur stort manöverutrymme entreprenören hade. Även när det gällde totalentreprenader fanns ett program att utgå från som tillhandahölls av byggherrens arkitekt som i mer generella drag definierade projektets omfattning.

Det fanns följaktligen en koppling mellan valet av entreprenads-, upphandlings- och kontraktsform i fallet Uppsalahem men kontraktsformen innebar inte svagare incitament än fast pris med indexreglering. Det förekom att löpande räkning användes, men det var fortfarande ett marginellt fenomen. Slutligen byggde staden i egen regi vid minst ett tillfälle genom stadsbyggmästarekontoret vid en ombyggnation och reparation.⁴⁶⁷

För den här perioden är det möjligt att göra mer utförliga jämförelser med andra byggbeställare. I och med att upphandlingsformerna blev mer uppmärksammade sammanställdes också en del studier om utbredningen av olika varianter. Uppgifterna hämtades från Bostadsstyrelsens låneunderlagsgrupp. De samlade in information om vilken typ av upphandlingsform

⁴⁶⁵ USA, UH, A1A: 6, Protokoll 1971-12-20, bil. § 167.

⁴⁶⁶ SOU 1971:52, s. 92.

⁴⁶⁷ CBK, AIII:1, Dag Hammarskjöldbiblioteket, Protokoll 1964-06-26, § 5.

som användes i samband med att byggbeställare ansökte om statliga bidrag för bostäder och uppgifter finns tillgängliga för åren 1968–1970.⁴⁶⁸

Av statistiken framgår att det fanns stora skillnader mellan de tre kategorierna bostadsbyggare – allmännyttan, kooperativa bostadsföretag och enskilda bostadsföretag – i inställningen till införande av anbud. Allmännyttans upphandling var ungefär jämnt fördelad mellan öppen och selektiv konkurrens och förhandlingar; 37, 28 och 28 procent medan 6 procent kategoriserades som ”annat” år 1968. De siffrorna förändrades inte i någon större utsträckning till år 1970. För de kooperativa och enskilda företagen såg situationen annorlunda ut. De använde huvudsakligen förhandlingsupphandlingar. De kooperativa låg ganska stabilt runt 60 procent åren 1968 till 1970 medan de enskildas ökade från 54 till 71 och sedan tillbaka till 58 procent. Förvånande nog ökade de enskildas andel av upphandlingar i öppen konkurrens från 4 till 13 procent mellan 1968 och 1970. En förklaring skulle kunna vara att de enskilda företagen huvudsakligen byggde i egen regi, det var således relativt få projekt som över huvud taget upphandlades, vilket gör att individuella företags beslut kan ha fått stort genomslag i den aggregerade statistiken. Även för de kooperativa företagen ökade dock andelen lägenheter som upphandlades i öppen konkurrens, från 6 procent år 1968 till 12 procent de två efterföljande åren⁴⁶⁹

Om det var stor skillnad i inställningen till konkurrensutsättning var det större samstämmighet när det kommer till löpande räkning. Enskilda företag använde åren 1969 och 1970 löpande räkning för tio procent av sina lägenheter. År 1968 verkar ha varit något av ett undantagsår med 20 procent på löpande räkning. Det kan kontrasteras med allmännyttiga och kooperativa företag som gick från 8 till 2 procent respektive 1 till 4 procent.⁴⁷⁰ Även om det således fanns tydliga skillnader mellan de olika byggbeställarna är det också att användningen av löpande räkning var betydligt mer begränsad än förhandlingsupphandlingar och selektiva anbudsförfaranden.

⁴⁶⁸ I och med att i stort sett alla bostäder som byggdes fick bidrag så är täckningsgraden hög. Däremot är det mer osäkert i vilken utsträckning svaren är korrekta. Eftersom formulären skickades in innan upphandlingen så kan formerna ha ändrats när upphandlingsprocessen väl satte igång. Det borde dock inte ha haft någon större påverkan i det stora hela. Ytterligare en begränsning är att det bara rör sig om bostadsbyggande och inte andra former av byggande. Statistiken är dessutom kategoriserad på ett annat sätt än hur jag använt gjort i avhandlingen. I stället för att räkna andelen entreprenader räknar de andelen lägenheter. Det innebär att deras siffror är mer rättvisande för hur stor andel av det byggda beståndet som upphandlades med olika metoder. Angreppssättet går dock inte att använda för min del eftersom jag också undersöker andra byggnader än bostäder. Möjligheterna till jämförelser är därmed något begränsade.

⁴⁶⁹ SOU 1972:40, tabell 4:1, s. 65.

⁴⁷⁰ SOU 1972:40, tabell 4:4, s. 67.

Tillbaka till Uppsala ökade konkurrensen om byggentreprenaderna, från 4,5 till 6,4 anbudsgivare i genomsnitt, den stora ökningen i byggande till trots. Totalentreprenaderna hade högst antal budgivare i snitt. Då det bara rör sig om sex projekt ska de siffrorna dock tas med en nypa salt. Både el- och VVS-entreprenaderna hade däremot färre budgivare än perioden innan.

Tabell 9: Företag och anbud 1960–1975

Entreprenadtyp	Antal företag	Antal anbud	Bud per företag
Bygg	56	479	8,6
VVS	59	591	10
El	42	311	7,4
General	31	109	3,5
Grund	22	58	2,6
Total	26	50	1,9
Förhandling	1	6	6,0
Totalt	237	1595	6,7

Källa: Databasen Byggupphandlingar i Uppsala kommun 1870–1975.

Det kan kontrasteras mot utvecklingen av antalet företag i telefonkatalogerna. Antalet byggföretag nådde sin topp år 1961 med 70 stycken. Därefter sjönk antalet något fram till 1969 då det fanns 62 företag för att därefter gå upp en aning igen till 65 år 1973. VVS-företagen ökade mellan 1961 och 1969 från 20 till 34 stycken. År 1969 var antalet detsamma för att sedan sjunka till 26 stycken år 1973.⁴⁷¹

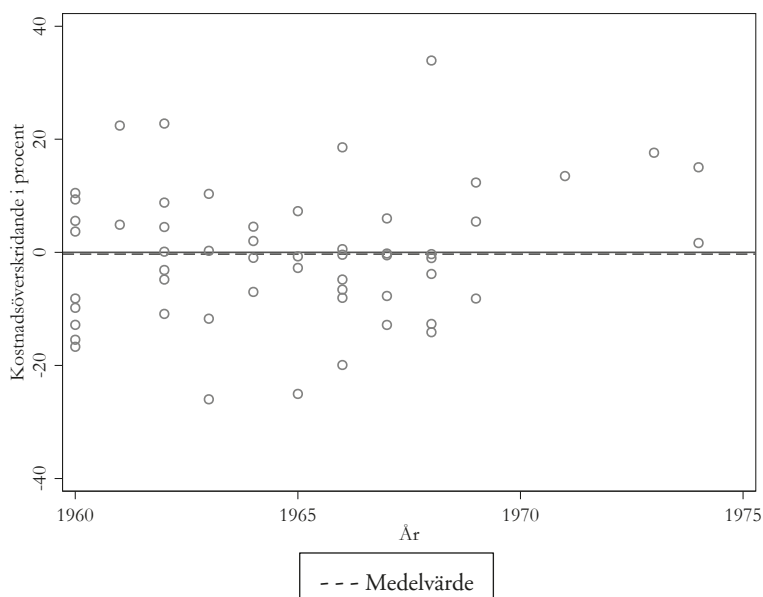
Antalet företag som lade anbud ökade mer för VVS och el än för bygg. Det skedde dock en förändring i det genomsnittliga antalet anbud per företag. För byggföretagen ökade snittet från 4,1 till 8,6 medan det för VVS- och elföretagen minskade från 26 till 10 respektive 12 till 7,4.

Även i fråga om företagens relativa betydelse skedde en tudelad och något motsägelsefull utveckling. Byggnadsfirman Anders Diös AB fick å ena sidan stora fördelar. Alla Uppsalahems förhandlingsupphandlingar gick till dem. Inget annat företag fick så många, och stora, projekt utan konkurrensutsättning. Å andra sidan var företaget inte lika dominerande för övriga projekt, även om det fortfarande var det företag som lade flest anbud. Om alla typer av entreprenader läggs samman lade företaget 102 anbud under perioden och vann 33 av dem. Andelen vinnande anbud sjönk alltså till drygt 30 procent, vilket gör att de inte längre hade högst andel vunna anbud av de företag som lade fler än 10 anbud. Företaget med näst flest anbud var Karl Johansson Byggnads AB med 72 lagda anbud och

⁴⁷¹ Bilaga 2.

en vinstprocent på ungefär 22. Byggnadsfirman Gottfrid Lindgren halkade ner till tredje mesta anbudsgivare och hade nu ännu sämre utfall, de vann bara 12 procent av budgivningarna. Uppsvenska Byggnadsgillet lade 49 anbud och vann 39 procent av dem, vilket gör att det var det företag med högst andel vunna anbud.⁴⁷²

Diagram 6: Kostnadsöverskridanden 1960–1975



Källa: Databasen Byggupphandlingar i Uppsala kommun 1870–1975.

Kostnadsöverskridandena var under den här perioden ännu lägre, medelvärdet låg strax under 0 och inga av projekten där information finns blev över 40 procent dyrare än planerat. Däremot var det större andel projekt som blev billigare än beräknat, och två projekt hade kostnader som låg 20 procent under anslaget.

Det bör dock hållas i minnet att Uppsalahems projekt inte är inräknade eftersom de inte redovisade slutkostnaderna till stadsfullmäktige. De går inte heller att beräkna med hjälp av information från deras egna protokoll. Då förhandlingsupphandlingar huvudsakligen användes av Uppsalahem går det inte att jämföra de olika upphandlingsformerna med avseende på kostnadsöverskridanden.

⁴⁷² Bilaga 3.10.

Det dyra byggandet – Problembilder och institutionella lösningar inom byggsektorn

Förändringarna jämfört med de tidigare perioderna var i stor utsträckning en följd av utvecklingen inom såväl byggbranschen som den statliga bostadspolitiken. Utbyggnaden av den offentliga sektorn fortskred i snabb takt. Målen var högt ställda, men det fanns också en uppfattning om att samhället hade begränsade resurser och ett antal olika mål var tvungna att balanseras mot varandra. Byggsektorn kom här att spela en viktig roll. För det första eftersom en stor del av utbyggnaden av den offentliga sektorn också krävde faktiskt byggande samtidigt som byggandet riskerade att ta resurser från andra områden. Ett viktigt inslag i den politik som fördes var därför att kontrollera investeringsnivån genom investeringskvoter.⁴⁷³ För det andra ansågs byggsektorn vara alltför ineffektiv och bygga för dyrt. Det offentliga byggandet anklagades för att använda exklusiva material, vara dåligt planerat och inte använda industriella produktionsätt. Därtill lyftes ibland användandet av löpande räkning som problematiskt.⁴⁷⁴ Statens betydelse för byggandet vidgades således. Sedan tidigare kontrollerades när byggandet skedde och, för statligt finansierade byggen, hur byggnaderna utformades. Nu försökte man också påverka produktionsprocessen för att både mildra inflationstrycket och se till att så många som möjligt fick ta del av det ökade välståndet. Byggandet skulle i det syftet industrialiseras och upphandlingsformerna såg som ett verktyg för att styra utvecklingen i den riktningen. Även näringslivet i stort och byggsektorn mer specifikt var aktiva parter i processen. Särskilt de större företagen verkade för att införa totalentreprenad.

Kring det offentliga byggandet fanns således flera parallella utvecklings-spår: ett lade emfas vid utformningen av byggnaderna, ett annat riktade i stället in sig på hur husen byggdes medan ett tredje uppehöll sig vid upphandlings- och kontraktsformer. Det första spåret omfattade således beställaren i första hand och det andra spåret utföraren medan det tredje gällde interaktionen dem emellan. I det följande redogörs för huvuddragen i debatten samt den institutionella utvecklingen som den ledde till.

Arkitekter, konsulter och totalentreprenader

Försök att få till stånd ett billigare byggande, oftast genom någon form av industrialisering, var inte något nytt för just den här tidsperioden. Det som

⁴⁷³ Regleringen av byggandet hade börjat redan under andra världskriget och tog sig då uttryck i kvantitativa regleringar som i mitten av 1950-talet övergick i låneramar som beslutades av riksdagen. Bladh 1991, s. 42–43.

⁴⁷⁴ ”Hög skolbyggnadsstandard kritiserar men genomsnittskostnaderna sänkta”, *SvD*, 1963-05-11; ”Tekniska råd till skolbyggare efterlyses”, *SvD*, 1963-06-11; ”Dyra skolor?”, *SvD*, 1965-04-28.

var nytt var i stället hur de lägre kostnaderna skulle uppnås. Arkitekter och konsulter kom att stå i fokus på ett sätt de inte tidigare gjort. Från att ha varit beställarens förtrogne förändrades nu synen på deras roll på två olika sätt. Det ena handlade om konkurrensutsättning och ersättningsformer, det vill säga starkare incitament. Det andra gick i stället ut på att arkitekter och konsulter skulle arbeta för utföraren i stället för beställaren, vilket var ett annat sätt att utöva starkare press på dem att effektivisera byggandet.⁴⁷⁵

En av de med synpunkter på arkitekternas arbete var finansminister Gunnar Sträng. På en konferens om skolbyggande år 1965 beklagade sig Sträng över såväl entreprenader på löpande räkning som konsulter och arkitekter och deras arvodesformer. Han var starkt kritisk till att arkitekters och entreprenörers vinst stod ”i direkt proportion till byggnadskostnadernas höjd.”⁴⁷⁶ Systemet ledde, enligt Sträng, till att det inte fanns några incitament att hålla nere kostnaderna, snarare tvärtom. Enligt Sträng låg en del av problemet i arkitekternas och konsulternas höga konstnärliga ambitioner, ambitioner som kommunerna inte heller förmådde hålla i schack. Exklusiva material och raffinerade planlösningar var enligt honom ett uttryck för ”kommunal storvulnhet” och ”lättsinne”.⁴⁷⁷

Det var inte bara Sträng som var kritisk mot konsulterna. Debatten om deras roll gick på högvarv vid mitten av 1960-talet. I en artikel i *Svenska Dagbladet* från 1964 kommenterade vattenrättsdomaren Torgil Mellgard en tidigare artikel som fört fram uppfattningen att de höga konsultkostnaderna berodde på de höga skatterna. Mellgard menade i stället, likt Sträng, att de berodde på de ”arvodessnormer” som användes. Han ansåg att de stod i vägen för ”all form av priskonkurrens” och att totalentreprenadssystemet skulle vara ett sätt att råda bot på problemet eftersom konsulterna då skulle ”inordnas [...] i entreprenadssystemet” och därmed få utstå ”konkurrens på samma sätt som övriga led i byggenskapen”.⁴⁷⁸

Tråden plockades upp av en civilekonom vid namn Bertil Lundgren som i *Dagens Nyheter* fortsatte attacken mot konsulterna vars höga och säkra inkomster, enligt honom, hade lett till att ingenjörer sökte sig från statlig och kommunal tjänst för att i stället bedriva konsultverksamhet. Han ifrågasatte avsaknaden av standardisering i projekteringsprocessen och även avsaknaden av konkurrens. Ragnar Widegren från Svenska konsulterande ingenjörers förening menade dock att konkurrens på det

⁴⁷⁵ Det var inte bara arkitekter och konsulter som skulle ansvara för det, men de hade en viktig del i processen.

⁴⁷⁶ *Rationellt skolbyggande* 1965, s. 20.

⁴⁷⁷ *Rationellt skolbyggande* 1965, s. 20.

⁴⁷⁸ ”Konsultarvodena”, *SvD*, 1966-11-04, s. 6.

sättet var omöjligt eftersom prispressen också skulle leda till en kvalitetspress då det inte på förhand var bestämt vad som skulle beställas.⁴⁷⁹

Svårigheterna med att upphandla konsulttjänster erkändes också från vissa som förespråkade mer konkurrens. 1963 hade en ny förening bildats som gick under namnet Byggherreföreningen. Det var en sammanslutning av större byggbeställare som inkluderade flera av de största företagen i Sverige. Bland medlemmarna fanns bland annat Volvo, ASEA, Grängesberg-bolaget, SKF och L. M. Ericsson. Den direkta orsaken till bildandet var de stegrande byggpriserna och syftet med föreningen var att erbjuda råd och hjälp till medlemmar i upphandlingsfrågor samt strategisk utveckling inom området. En av frågorna av intresse var just konsulternas roll. I en intervju i *Byggnadsvärlden* framförde vd:n för föreningen, Torgil Mohlin, åsikten att det vore önskvärt om även projekteringen ersattes med fasta priser då det förmodligen skulle leda till hårdare konkurrens eftersom företagen skulle få ta större del av riskerna. Detta skulle i bästa fall leda till intensivare rationalisering inom konsultledet. Mohlin var dock på det klara med att det skulle innebära att underlaget som byggherren sammanställde för konsulterna att basera sina anbud på behövde vara betydligt bättre för att det skulle vara ”ekonomiskt försvarbart att avge fast priser”, något som skulle ”kräv[a] oerhört mycket av byggherrarna”.⁴⁸⁰

Den ökade vikt som lades vid konsulternas roll avspeglades också i att det under 1960-talet utarbetades uppdaterade mallar för konsultavtal. STF utfärdade Allmänna Bestämmelser för konsulter (ABK) år 1966. Redan tidigare hade arvodesnormer förvisso använts, men de var så ofullständiga att ”stor oklarhet rådde vid tecknande av konsultavtal, då inga allmänt accepterade enhetliga regler fanns att tillgå i fråga om de grundläggande principerna”.⁴⁸¹ Ytterligare en lösning var att införliva arkitekt- och konsultverksamheten i byggföretagen. Projekteringsansvaret skulle således hamna hos entreprenören, det vill säga en övergång till totalentreprenader.

Idén om totalentreprenaden var dock kanske inte främst ett svar på frågan om konkurrens i konsultbranschen utan var en utlöpare av strävandena att industrialisera byggbranschen. De tidigare ansträngningarna att

⁴⁷⁹ Meningsutbytet refererades i ”Konsultdebatten fortsätter”, *Byggnadsvärlden*, 1964, nr 2, s. 36. Fler artiklar som tar upp höga konsultarvoden är: ”Lönsamt vara byggkonsult...”, *SvD*, 1965-12-04, s 18; ”Hög inkomst för chefskonsult...”, *SvD*, 1966-08-18, s. 15; ”Förlegade normer för taxor ger extremt arkitektarvode”, *SvD*, 1967-06-30, s. 11. De olika ståndpunkterna i debatten har för övrigt tydliga paralleller till senare decenniers debatt om New Public Management och vinster och konkurrens inom välfärden. Olof Eriksson pekade på de uppenbara likheterna redan i mitten av 1990-talet, Eriksson 1994, s. 12.

⁴⁸⁰ ”Byggherrarna går till aktion”, *Byggnadsvärlden*, 1965, nr 41, s. 843.

⁴⁸¹ ”Allmänna bestämmelser...”, *Byggnadsvärlden*, 1966, nr 2, s. 33. Det var dock svårt att få aktörerna att följa de nya bestämmelserna USA, IVS, AI:6, ”Cirkulär K34/67” 1967-18-10.

standardisera branschen hade förvisso kommit en bit på vägen, men de ansågs inte räcka. Även om rationaliseringar skett genom standardisering, att maskiner introducerats i byggprocessen och att delar av inredningen producerades i fabriker, var byggandet fortfarande inte industrialiserat på samma sätt som andra branscher. En stor del av produktionen skedde fortfarande på plats och på ett relativt hantverksmässigt vis. Nästa steg i utvecklingen sågs från många håll som tillverkning i långa serier. För att kunna göra detta behövde fler komponenter till bygget kunna fabriks-tillverkas. Principerna hade sedan tidigare prövats bland annat i England där ett antal skoldistrikt år 1957 bildade ett beställarkonsortium, CLASP (Consortium of Local Authorities Special Programme).⁴⁸² Lösningen diskuterades också i Sverige vid den tidigare nämnda konferensen om hur skolbyggandet skulle kunna rationaliseras. Där framfördes åsikten att det

viktigaste eller åtminstone mest intressanta är möjligheten att rationalisera och förbilliga skolbyggandet genom att dra fördel av upprepningens ekonomi dvs. genom att basera byggandet på industriellt tillverkade element i långa serier.

Detta skulle åstadkommas genom att kommuner gick samman som beställare.⁴⁸³

Beställarkonsortium förefaller inte ha fått något större genomslag i Sverige. De långa serierna utvecklades i stället på andra sätt. Sedan tidigare hade mindre hus i trä tillverkats monteringsfärdiga men nu utvecklades det så kallade elementbyggandet med element tillverkade i betong. Det väckte också frågan om efter vilka principer byggbranschen skulle industrialiseras. Byggnadsstyrelsen tillhörde en falang som argumenterade för öppna system. Det gick ut på att en branschstandard skulle tas fram som alla använde sig av. Andra, särskilt de stora byggföretagen, förordade ”slutna system”. Det innebar att varje företag tog fram sina egna standarder. Det var också en lösning som lämpade sig bättre för totalentreprenad och det var också den lösning som anammades inom industrin.⁴⁸⁴

Även de offentliga utredningar som genomfördes om byggande under perioden spelade en viktig roll för att främja industrialiserat byggandet och totalentreprenad.⁴⁸⁵ Även bland de som inte nödvändigtvis förespråkade totalentreprenad fanns liknande tankegångar. I Byggfackens industriutredning argumenterades för att den tekniska utvecklingen gjort att samordning och planering i projekteringsstadiet blivit så viktigt att sedvanligt entreprenadförfarande inte var lämpligt. I utredningen hävdades

⁴⁸² Rabeneck 2011, s. 61.

⁴⁸³ *Rationellt skolbyggande* 1965, s. 8–9, citat på s. 8.

⁴⁸⁴ Eriksson 1994, s. 54.

⁴⁸⁵ SOU 1957:14; SOU 1968:20; SOU 1970:18. Se också Eriksson 1994.

att det blivit vanligt bland privata byggherrar att utveckla en form av långvariga partnerskap med byggföretag och att något liknande borde införas också vid offentlig upphandling. De negativa effekterna av mindre konkurrens skulle uppvägas av billigare produktion.⁴⁸⁶

Sammanfattningsvis fanns en uppfattning om att byggandet behövde bli billigare. En stor del av debatten handlade om arkitekternas och konsulternas roller. Vissa menade att det krävdes mer konkurrens och andra ersättningsmodeller, det vill säga starkare incitament. Andra menade i stället att problemet framför allt låg i att byggnadsföretagen inte var tillräckligt involverade i utformningen av byggnaderna och därför inte hade incitament till innovationer eller att tillvarata erfarenheter från tidigare projekt. Oavsett vilken diagnos som ställdes ansåg många att lösningen på problemet låg i totalentreprenaden. De stora byggföretagen utvecklade egna, slutna system. Detta innebar att utformningen av byggnaderna nu också var en aspekt av upphandlingsbesluten. Enkla tumregler som lägsta pris-principen blev därmed svårare att följa. De slutna systemen gjorde också att stora företag gynnades i än större utsträckning eftersom de var de enda som hade resurserna för att utveckla dessa, något som bidrog till minskad konkurrens. Ju större vikt som läggs vid kvalitet, desto viktigare blir också omdömesbaserade överväganden. Om få företag har möjlighet att konkurrera om projekten minskar också vikten av att utlysa projekten i öppen konkurrens, det vill säga att det kan vara mer attraktivt att använda svagare incitament. Utveckling gick således mot att gynna användandet av svaga incitament och omdömesbaserat beslutsfattande.

Löpande räkning och konkurrens

Samtidigt som utvecklingen mot totalentreprenad öppnade upp för svaga incitament fanns som sagt en uppfattning om att exempelvis arkitekter behövde utsättas för starkare incitament för att åstadkomma lägre byggnadskostnader. Det fanns också på många håll en uppfattning om att löpande räkning ledde till högre kostnader än fast pris-kontrakt. Gunnar Sträng kritiserade exempelvis i flera offentliga framträdanden löpande räkning inom bostadsbyggandet.⁴⁸⁷ *SvD* rapporterade i augusti 1961 om att Visby fått sitt eget "Operabygge". Ett föreningshus, där stadsfullmäktige bidragit med finansiering, blev över fyra gånger så dyrt som först planerat. I tidningen angavs som en av orsakerna att löpande räkning

⁴⁸⁶ *Byggfackens industriutredning D. 7. Byggindustrins rationaliseringsproblem* 1962, s. 184–186. Se också Gråbacke 2002.

⁴⁸⁷ "Hr Sträng i Göteborg", *SvD*, 1965-05-19; *Rationellt skolbyggande* 1965, s. 20.

använts och att ordentliga kostnadsberäkningar därför inte hade upprättats från början.⁴⁸⁸

I Österhaninge-Tyresö byggdes två dyra skolor på löpande räkning 1963 "av tidsnöd" enligt arkitekten.⁴⁸⁹ I Vaxholm år 1966 restes frågor kring huruvida byggandet "utföres på ett för staden fördelaktigt sätt". Centrala byggnadsnämndens ordförande (S) intygade att så var fallet och förutom att intyga "att alla krav i fråga om fasta och lagenliga överenskommelser mellan nämnden och entreprenörerna tillgodosetts" försäkrade han också att löpande räkning inte användes.⁴⁹⁰ Det visar att det fanns en uppfattning om löpande räkning inte var en "fördelaktig" kontraktsform.

Det förekommer sällan i materialet att löpande räkning framställdes i positiv dager. Ett undantag, där löpande räkning faktiskt försvarades, var när Stockholms läns landsting lät bygga Huddinge sjukhus. Det skulle byggas på löpande räkning och beräknades kosta 700 miljoner kronor. Enligt Vänsterpartiet var att det ett tecken på "total omdömeslöshet", men Folkpartiet intygade att landstinget skulle "sätta in alla medel" för att se till att kostnaderna inte drog iväg. Ett entreprenadförfarande skulle enligt dem ha försenat bygget med tre år.⁴⁹¹ Slutkostnaden landade kring 1 215 000 000 kr, eller ungefär 74 procent dyrare än beräknat.⁴⁹² Några år senare rapporterade *SvD* att "Partille kommunala bostadsföretag hade låtit en firma bygga på löpande räkning och följderna blev överkostnad för 27 miljoner".⁴⁹³

Vissa framhöll dock att löpande räkning och "slarvigt kalkylerade entreprenader" förekom på grund av den höga efterfrågan på bostäder, vilket de menade berodde på den statliga politiken som med subventioner "undertrycker" konkurrens och samtidigt spädde på efterfrågan.⁴⁹⁴

Pressen att hålla nere kostnader gjorde också att tidigare beslut om att tillåta statliga myndigheter att använda kontrakt med indexklausuler nu ifrågasattes. År 1968 föreslog en utredning att regeringen skulle ta beslut om att statligt finansierade byggprojekt inte skulle få använda sig av rörliga priser. Förslaget ledde till nya direktiv som trädde i kraft 1971 och innebar att möjligheterna för statliga beställare att använda indexerade kontrakt

⁴⁸⁸ "Visby har nu fått ett eget 'Operabygge'", *SvD*, 1961-08-12, s. 5. Operan i Stockholm hade byggts om under skandalartade former och lett till betydande överkostnader, "Åtalshot i operaaffären", *DN*, 1960-11-23.

⁴⁸⁹ "Österhaninge-Tyresö skattetyngs..." *SvD*, 1963-04-03, s. 19.

⁴⁹⁰ "Vaxholm mister stort villaprojekt", *SvD*, 1966-11-30, s. 12.

⁴⁹¹ "Debatt om Södertäljblockets..." *SvD*, 1968-02-22, s. 15.

⁴⁹² "Volymsjukan i Huddinge", *SvD*, 1972-02-17.

⁴⁹³ "Lättade göteborgare slapp rekordhyror" *SvD*, 1975-01-17, s. 26.

⁴⁹⁴ "Hr Sträng i Göteborg", *SvD*, 1965-05-19.

starkt begränsades.⁴⁹⁵ När det kommer till ersättningsformer går det således inte att identifiera någon utveckling mot ökad användning av svagare incitament.

Mot enhetlig reglering

Under 1960-talet intensifierades debatten om huruvida kommunernas upphandling skulle regleras eller ej. Ett flertal riksdagsmotioner lämnades i ärendet men någon lagstiftning kom inte heller nu till stånd. Det var dock möjligt för statliga myndigheter att ställa krav på upphandlingen där statsbidrag utgick, även om det inte fanns någon generell sådan regel och möjligheten utnyttjades sällan.⁴⁹⁶

Som motiv för att inte lagstifta i frågan anfördes att kommunerna själva genom stadsförbundet beslutat att utreda och utarbeta riktlinjer för upphandling. Ett förslag presenterades i *Svenska stadsförbundets tidskrift* 1965 och i Uppsala antogs bestämmelserna 1966.⁴⁹⁷

Det var kommunerna själva som lät ta fram reglerna, och föga förvånande bestod de i stort sett av en kodifiering av existerande praxis. Uppsala kommuns olika förvaltningar och styrelser hade således mestadels inga synpunkter på de föreslagna reglerna, de skulle ju inte innebära några egentliga förändringar från hur man redan gjorde.⁴⁹⁸ Detsamma torde ha gällt flertalet av kommunerna som antog bestämmelserna. Initiativet bör därmed främst ses som en proaktiv strategi i syfte att minska utomståendes inflytande över hur kommunerna kunde agera. Genom att själva ta fram upphandlingsregler kunde kommunerna också själva bestämma innehållet. I praktiken anslöt kommunerna sig i stora drag till upphandlingsförordningen som var gällande för den statliga verksamheten, om än något vagare utformad i syfte att ta hänsyn till den variation som fanns emellan de olika kommunerna.

Redan innan dess hade man i Uppsala dock använt sig av upphandlingsförordningen som hjälpmedel i fall där man var osäker på hur man skulle agera. Vid ett tillfälle år 1964 hade två anbud för en byggtreprenad

⁴⁹⁵ *Fixt pris inom byggbranschen* 1968; SFS 1971:754; SOU 1971:88, s. 30.

⁴⁹⁶ Riksdagstryck, KU, utl. 1964:30, s. 1. Någon sammanställning över vilka bidrag som hade sådana krav har inte hittats. Enligt CBK fanns krav på annonsering för att få statligt stöd till industrihus, se USA, CBK, AIII:13, Scanditronix Husbyborg, Protokoll 1971-11-25, bil. § 2. I övrigt finns inga hänvisningar till sådana bestämmelser i de arkiv jag undersökt.

⁴⁹⁷ Tengroth, ”Kommunal upphandling – förslag till bestämmelser”, *Svenska Stadsförbundets Tidskrift*, 1965, nr 19; *Sammanläggningsdelegerades i Uppsala tryck* 1966, Ser A, nr 19.

⁴⁹⁸ *Sammanläggningsdelegerades i Uppsala tryck* 1966, Ser A, nr 19, s. 57.

hamnat väldigt nära varandra. Det ena av företagen ombads inkomma med förtydliganden, och vid efterföljande sammanträde kunde Wallin rapportera att anbudet jämförts ”med hänsyn till föreliggande å-prislistor samt upphandlingsförordningens bestämmelser i ärenden av ifrågavarande slag”.⁴⁹⁹ Det är dock ovanligt att protokollen hänvisar till förordningen, och vad det var i just det här fallet som gjorde att Wallin kände sig osäker på vad som gällde framgår inte. Det visar dock att den hade en normerande roll även för den kommunala upphandlingen.

De allmänna bestämmelserna skulle ”möjliggöra en effektiv och ekonomisk upphandling” samtidigt som det betonades att det var viktigt att kommuner som så önskade skulle ges möjlighet att ”föra förhandlingar med anbudsgivare”.⁵⁰⁰ Det fanns heller inga ”detaljregler, som syftar till att styra valet mellan olika metoder att infordra anbud.”⁵⁰¹ I femte paragrafen som reglerade infordrande av anbud angavs att det skulle ske ”genom annonsering, genom särskilda skrivelser eller under hand samt på sätt, som med hänsyn till upphandlingens beskaffenhet och storlek i varje särskilt fall prövas lämpligt”.⁵⁰² Kanske mest intressant är motiveringen till att kommunerna skulle få använda förhandlingsupphandlingar. I artikeln som Tengroth skrev för *Stadsförbundets Tidskrift* antydde att kartellerna i byggsektorn så effektivt undertryckt konkurrensen att sedvanligt anbuds-förfarande ledde till högre priser än förhandlingar.⁵⁰³

De nya frivilliga bestämmelserna ledde inte till att kritiken mot den kommunala upphandlingen upphörde. Redan 1967 föreslog Näringsombudsmannen att det skulle ”utfärda[s] normer [...] liknande de som gäller för statlig upphandling” eftersom vissa kommuner ”ibland infordrat anbud från endast ett fåtal företag vid byggnadsentreprenader och annan upphandling. Andra företag, som varit intresserade av att lämna anbud, har vägrats göra detta.”⁵⁰⁴

Det var också långt ifrån alla kommuner som antog reglementet. Vid utgången av år 1969 hade knappt en av fyra kommuner gjort det. I den offentliga utredningen om det statliga upphandlingsväsendet som presenterades 1971 föreslogs att den kommunala upphandlingen skulle anpassas

⁴⁹⁹ USA, CBK, AIII:3, Förråd i kv. Kölen, Protokoll 1964-04-29, § 49.

⁵⁰⁰ Tengroth, ”Kommunal upphandling – förslag till bestämmelser”, *Svenska Stadsförbundets Tidskrift*, 1965, nr 19, s. 815.

⁵⁰¹ Tengroth, ”Kommunal upphandling – förslag till bestämmelser”, *Svenska Stadsförbundets Tidskrift*, 1965, nr 19, s. 818.

⁵⁰² *Uppsala stads fullmäktiges tryck* 1966 Ser. A, nr 19, s 63.

⁵⁰³ Tengroth, ”Kommunal upphandling – förslag till bestämmelser”, *Svenska Stadsförbundets Tidskrift*, 1965, nr 19, s. 820.

⁵⁰⁴ ”Kommuner hämmar konkurrens”, *SvD*, 1967-03-11, s. 18.

till den statliga och att ett nytt reglemente skulle utformas som baserades på de nya statliga föreskrifterna.⁵⁰⁵

Parallellt med att totalentreprenaden blev vanligare och att det fanns förslag om att kommuner skulle ingå långvariga samarbeten med byggföretag verkade andra krafter för att reglera kommunernas upphandling hårdare. Tendensen som kunde anas under den föregående perioden förstärktes således och det förefaller ha funnits en utbredd misstänksamhet mot hur kommunernas skötte sin upphandling. Kommunerna själva gjorde dock vad de kunde för att bevara sitt handlingsutrymme och det sågs som viktigt att inte låsa fast sig vid ett visst upphandlingsförfarande. Det rör sig alltså om ett relativt komplicerat händelseförlopp och olika typer av logiker förfäktades av olika aktörer och i olika sammanhang vilket gör att utvecklingen inte kan sägas ha gått i en tydlig och enhetlig riktning.

Kommunens organisation

Uppsala kommun fortsatte, precis som den offentliga sektorn, att växa under perioden. De kommunsammanslagningar som tidigare genomförts bedömdes från statligt håll inte ha medfört tillräckligt stora enheter för att kunna implementera den statligt påbjudna politiken, något som ledde till ännu en omgång sammanslagningar. I samband med detta genomfördes en större reform av kommunerna och åtskillnaden mellan stads- och landskommuner försvann 1971. För Uppsalas del ledde det till att Uppsala stad slogs ihop med sju omkringliggande kommuner och bildade Uppsala kommun med Uppsala som huvudort år 1970.⁵⁰⁶

Olof Eriksson skriver att ”[i]ndustriella produktionsmetoder och rationell planering var ett måste för de som ville vara med, som ville räknas inom de politiska, administrativa, ekonomiska och intellektuella eliterna”.⁵⁰⁷ De rationaliseringssträvanden som var så påtagliga inom byggbranschen märktes också i frågan om kommunernas organisation. Den kommunala förvaltningen specialiserades och professionaliserades. År 1963 initierades en utredning om kommunens organisationsform och 1966 inrättades kommunalborgarråd som var heltidsarvoderade politiker med ansvar för var sitt politikområde. För byggupphandlingens del var inrättandet av ett speciellt organ med ansvar för byggupphandlingen, Centrala byggnadskommittén, i början av 1960-talet det mest påfallande.

Bakgrunden till inrättandet ligger i den år 1957 utgivna utredningen *Offentliga byggnader* där frågan om beställarrollen togs upp. Det sedan

⁵⁰⁵ SOU 1971:88, s. 17.

⁵⁰⁶ Wahlström 1997, s. 332.

⁵⁰⁷ Eriksson 1994, s. 24.

länge etablerade förfarandet med särskilda byggnadskommittéer utsattes för hård kritik:

Förhållandena blir icke bättre av att även dessa specialorgan, då det är fråga om en nyanläggning, i regel tillsätter en särskild byggnadskommitté, som då har att både uppgöra program och sörja för dess genomförande. Avståndet till »det anslagsbeviljande organet» blir då än längre och de skatteekonomiska konsekvenserna av byggnadskostnaderna därmed än avlägsnare. Det ligger då i sakens natur, att för sådana byggnadskommittéer strävan huvudsakligen kommer att inriktas på att skapa en byggnad, som tillfredsställer långtgående funktionskrav.⁵⁰⁸

I stället rekommenderades att centrala byggnadskommittéer skulle inrättas. År 1958 väcktes en motion i Uppsala stadsfullmäktige av Ann-Marie Josefson (H) om en central byggnadskommitté. Det tidigare systemet hade gått ut på att styrelser och nämnder själva planerade och projekterade sina byggprojekt. Styrelsen tillsatte en byggnadskommitté efter att anslag beviljats som ansvarade för genomförandet av projektet. Josefson framhöll att systemet inte tillät någon kontinuitet i byggandet, vilket försvårade möjligheterna att tillgodogöra sig erfarenheter från tidigare projekt. Från fastighetskontoret instämde man i nödvändigheten av att centralisera byggnadsväsendet men betonade även den bristande överblick som enskilda kommittéer medförde. Det fanns ingen samordning och det var dessutom svårt för DK att påverka kostnaderna för projekten då de inte involverades förrän det var dags att söka anslag. Om de var delaktiga från början skulle det gå att påverka kostnaderna på ett annat sätt.⁵⁰⁹

Det påpekades att flera andra städer hade centraliserat sitt byggande: Trollhättan redan 1931, Skellefteå 1954, Solna 1955, Eskilstuna och Karlstad 1957 samt Norrköping och Västerås 1958. Det hade dessutom diskuterats på flera andra håll men inte inrättats eftersom ”man emellertid insett svårigheten för en enda tekniskt och ekonomiskt beredande kommitté att bemästra alla de problem som är förenade med den kommunala byggnadsverksamheten”.⁵¹⁰

Ärendet återremitterades eftersom det ansågs osäkert huruvida det skulle gå att bemanna kommittén som skulle innebära ett påfallande tungt uppdrag. Problemet löstes genom att kommittén fick en arvoderad verkställande ledamot som skötte den löpande verksamheten och de tre andra ledamöterna kunde därmed främst fokusera på ärenden av mer principiell natur.

Fördelarna med en centraliserad byggupphandling ansågs således vara att det erbjöd bättre tillvaratagande av vunna kunskaper och erfarenheter,

⁵⁰⁸ SOU 1957:47, s. 41.

⁵⁰⁹ *Uppsala Stadsfullmäktiges tryck* 1959, Ser. A, nr 310.

⁵¹⁰ *Uppsala Stadsfullmäktiges tryck* 1959, Ser. A, nr 310, s. 1683.

större möjligheter för DK att hålla nere kostnaderna och bättre planeringsmöjligheter. När även inköpsverksamheten skulle centraliseras, ungefär ett decennium senare, framhölls också betydelsen av att ha kännedom om marknadsförhållanden. Det verkar inte ha tagits upp i diskussionerna om byggupphandling men torde ha varit en fördel med systemet.⁵¹¹

Centraliserade system har dock även vissa nackdelar. Den vanligaste invändningen mot centralisering brukar vara att ju längre ifrån man kommer den aktivitet som berörs, desto mer information försvinner.⁵¹² En av poängerna med centralisering är i stället att det möjliggör en bättre avvägning mellan olika behov inom hela den berörda organisationen, något som kanske framför allt stämmer i frånvaron av prismekanismer vid allokeringen av resurser. Varje gren prioriterar sina egna behov eftersom de bäst känner till dem medan de bara har en vag uppfattning om andra grenars behov och även den egna grenens behov i relation till helhetens. Det är dock inte säkert att de centralt placerade aktörerna korrekt kan bedöma behoven inom de olika grenarna. Risken finns till exempel att fel saker bortprioriteras. För att komma till rätta med den här problematiken beslutades att representanter från de berörda förvaltningarna skulle vara delaktiga även i fortsättningen.

För varje projekt (förutom de som leddes av DK) skulle den centrala byggnadskommittén tillsätta en tillfällig kommitté bestående av CBK:s ledamöter samt två ledamöter från berörda nämnd eller styrelse. På så sätt skulle fördelarna med centralisering kvarstå samtidigt som den lokala kunskapen kunde tas tillvara på. I den nya tappningen antogs förslaget, och från den första januari 1962 började den nya kommittén arbeta.

Under tiden som förslaget om den nya permanenta kommittén var ute på remiss hade en annan (semi-)permanent byggnadskommitté hunnit bildas, nämligen skolbyggnadskommittén. Den bildades av det som från början varit en kommitté för två skolpaviljonger i Eriksberg. Stadsdelen byggdes snabbt ut under perioden och kommittén blev snart tillfrågad om den inte kunde tänka sig att handhåva samtliga skolor som skulle byggas i området, och sedan även samtliga skolbyggnadsprojekt i staden. Redan när CBK inrättades fanns en förväntan om att skolbyggnadskommittén så småningom skulle avvecklas och dess uppgifter tas över av CBK. Den skulle dock först avsluta de projekt som den redan påbörjat.⁵¹³

Efter att CBK inrättats ansvarade de för upphandlingen av större projekt åt staden, såvida inte byggdelen stod för en mindre andel av de

⁵¹¹ *Uppsala Stadsfullmäktiges tryck* 1969, Ser. A, nr 148.

⁵¹² Se t.ex. Hayek 1945.

⁵¹³ *Uppsala Stadsfullmäktiges tryck* 1961, Ser. A, nr 287. 1970 togs beslut om att särskilda byggnadskommittéer skulle inrättas där CBK var medlemmar "På sätt framgår av reglementena för de fakultativa nämnderna", *Uppsala Stadsfullmäktiges tryck* 1970, ser. A, nr 192, s. 1143.

totala anläggningskostnaderna.⁵¹⁴ För mindre projekt kunde nämnder och styrelser själva sköta upphandlingen.

Det skedde också en viss centralisering och standardisering av arkitektuppgifter. Skolstyrelsen hade vid några tillfällen fått hjälp av fastighetschefen i ”ärenden rörande uppgifter med arkitekter för skolbyggnadsprojekt”. De skrev till DK för att få förfarandet institutionaliserat eftersom

arkitektkostnaderna för skolbyggenskap måste komma att uppgå till ett högt sammanlagt belopp, och då tolkningen gällande överenskommelser och taxor på detta område otvivelaktigt bör vara enhetlig vid all stadens byggföretag, synes det lämpligt att fastighetschefen regelmässigt deltar i beredningen av sådana ärenden även för skolan.⁵¹⁵

Förutom förändringar i ansvarsfördelningen satsades också på kompetensutveckling till exempel via entreprenadkurs för verkställande ledamoten Göte Wallin vid CBK.⁵¹⁶ Det fanns alltså vid det här laget ett mer aktivt förhållningssätt till kapacitetsstärkande åtgärder. År 1964 stärktes CBK ytterligare genom att göra Wallins tjänst till heltids- i stället för deltidstjänst på grund av den höga arbetsbelastningen.⁵¹⁷

Trots utvecklingen mot en högre grad av centralisering var det fortsatt svårt att uppnå enhetlighet i förvaltningens agerande. I en skrivelse till KF från KS år 1976 föreslogs att från och med byggandet av Storstretaskolan skulle en tjänsteman utses för varje projekt att ansvara för att ”ärendet följer föreskriven beredningsgång” inklusive ”samordning mellan nämnder i integrerade projekt”.⁵¹⁸

Det gjordes heller inga större ansträngningar för att åtgärda jävsproblematiken och det var fortfarande tillåtet för förtroendevalda att lägga anbud på kommunala projekt. Nils Jorild var, till exempel, ordinarie ledamot i gas- och elverksstyrelsen i början av 1960-talet, samtidigt som han var vd på Karl Johanssons Byggnads AB. När företaget inkom med ett anbud på en trädgårdsanläggning vid värmeverket på Norra Kvarngärdet var det också signerat Nils Jorild.⁵¹⁹ Det var visserligen inte tillåtet för Jorild att själv delta i beslutet, men det går att fråga sig hur starkt det skyddet egentligen var.

För att sammanfatta blev organiseringen av upphandlingen under perioden både mer centraliserad och mer professionaliserad. Det fanns

⁵¹⁴ T.ex. sopförbränningsanläggningar där själva byggnaden utgör en kostnadsfattig mindre andel av anläggningen, *Uppsala Stadsfullmäktiges tryck* 1961, Ser. A, nr 287, s. 1667.

⁵¹⁵ USA, DK, AI:126, Protokoll 1961-01-09, bil. § 41.

⁵¹⁶ USA, CBK, AI:1, Protokoll 1964-01-17, § 83.

⁵¹⁷ USA, CBK, AI:1, Protokoll 1964-10-06, bil. § 111.

⁵¹⁸ USA, CBK, AIII:15, ”Storstreta skola”, Protokoll 1976-01-27, bil. § 79.

⁵¹⁹ USA, Gas- och elverksstyrelsen, AI:19, Protokoll 1962-10-02, § 263.

fortfarande ett politikerinslag, men inrättandet av CBK måste ha lett till förstärkt tjänstemannamakt. Till skillnad från tidigare fanns nu en person som inte bara hade teknisk expertis utan också ett mer övergripande ansvar för byggandet och som dessutom var utbildad i upphandlingsfrågor. Det innebar att förvaltningens organisation trots de ganska genomgripande förändringarna fortfarande hade en grundläggande struktur med låg grad av formrationalitet med delat beslutsfattande, kombination av experter och förtroendevalda och låg grad av detaljreglering. Jämfört med tidigare period blev regleringen dock något mer detaljerad i och med att det fanns ett tydligt reglemente att förhålla sig till, även om det medgav stor grad av handlingsfrihet. I kombination med att upphandlingsfrågan blev mer laddad, något som knappast kan ha undgått aktörerna inom förvaltningen, skulle man kunna tänka sig att omdömesbaserat beslutsfattande blev mindre vanligt. Som bekant gick utvecklingen dock åt motsatt håll. I följande avsnitt behandlas de tillfällen då svaga incitament och omdömesbaserat beslutsfattande förekom för att utröna när och hur så skedde, hur det motiverades, och hur det hängde ihop med den organisatoriska, institutionella och strukturella utvecklingen.

Omdömesbaserat agerande

Flera utvecklingslinjer existerade således samtidigt. Inom byggbranschen tryckte olika aktörer på för att införa nya entreprenadssystem som innebar en genomgripande förändring i relationen mellan byggbeställare och byggtreprenör. Totalentreprenaden innebar att ”objektiva” parametrar som pris blev mindre viktiga och ”subjektiva” bedömningar av kvalitet och lämplighet gavs större vikt. På annat håll kritiserades den kommunala upphandlingen för att den var för godtycklig och det skedde en ganska intensiv ansträngning för att få upphandlingen hårdare reglerad. Inom kommunerna innebar centraliseringen också en professionalisering av upphandlingen. I flera städer såg utveckling liknande ut även om lokala omständigheter gav upphov till vissa skillnader. I Uppsala inrättades en fast tjänst med ansvar för upphandlingen. Även om lekmannainslaget kvarstod så blev det därmed i praktiken mindre viktigt eftersom tjänstemannen fick en expertroll och därmed också blev en auktoritet. Samtidigt ska förändringen inte överdrivas. I och med att arkitekter och konsulter sedan tidigare intagit expertrollerna låg mycket av de faktiska bedömningarna på deras axlar.

Förändringarna inträffade samtidigt som Uppsala började använda svaga incitament i större utsträckning. De ger också en antydning till varför så skedde. Förloppet är dock mer komplicerat än så och för att få en tydligare bild av de kausala mekanismerna krävs en noggrannare undersökning

av hur beslutsfattande gick till. I det närmaste granskas därför under vilka omständigheter den typen av val gjordes och hur de motiverades.

Tidspress och industrialiserat byggande – Svaga incitament

Svagare incitament användes av flera olika anledningar. Ibland användes selektiv upphandling utan någon motivering, till exempel när ytterligare ett antal lägenheter skulle byggas vid ett projekt i Norra Kvarngärdet. När Uppsalahem fått reda på att de tilldelats ”extra tertiärlånemedel” togs beslut att tre företag, Anders Diös AB, Uppsvenska Byggnadsgillet och Karl Johansson AB skulle bjudas in att lägga anbud.⁵²⁰ Det innebar en kortare förberedelsestid, något som kunde motivera ett selektivt förfarande som var mindre tidskrävande.

Den typen av förfarande förekom även tidigare. Utvecklingen mot totalentreprenad och liknande upphandlingsformer där entreprenören var mer involverad i projekteringsstadiet ledde däremot till att relationen mellan byggherre och entreprenör började förändras, vilket även fick konsekvenser för upphandlingsförfarandet. Vid planeringen av ett bostadsområde år 1966 erbjöd sig Diös att medverka vid projekteringen ”för att anpassa dessa arbeten till sitt elementbyggeri” dock med möjlighet för Uppsalahem att sedan utbjuda projektet på entreprenad.⁵²¹ Det går dock att fråga sig i vilken utsträckning det verkligen fanns någon möjlighet för andra företag att vinna kontraktet om projekteringen var anpassade efter Diös elementsystem.

Och mycket riktigt, när det väl var dags för upphandling år 1967 fick Anders Diös AB kontraktet för 225 lägenheter utan konkurrens. I motiveringen framfördes att Diös utvecklade ”monteringsfärdiga bjällklag i kostnadsbesparande syfte” och fick därför vara med i projekteringsarbetet. Tanken var att de skulle få vara med om de själva stod för kostnaden och att det inte fanns några krav på att de skulle få kontraktet efteråt. Nu hade ändå frågan kommit upp ”om anbudsförfarandet kan begränsas till Diös i syfte att träffa en förmånlig prisöverenskommelse”. Stiftelsens stadgar krävde att projekten skulle konkurrensutsättas ”om ej särskilda skäl finnas”. Uppsalahem frågade därför DK om de kunde få använda sig av förhandling i stället för sedvanlig anbudsfordran vilket DK inte hade ”något deciderat skäl” emot.⁵²²

Vid utbyggandet av stadsdelen Valsätra föreslog Diös att samma grepp skulle användas, vilket Uppsalahem också gick med på. Återigen skickades

⁵²⁰ USA, UH, A1A:3, Protokoll 1961-04-25, § 31.

⁵²¹ USA, UH, A1A:4, Protokoll 1966-04-15, § 25.

⁵²² USA, DK, A1:139, Protokoll 1967-02-20, § 146.

ärendet till DK för godkännande. Och på samma väg fortsatte det. Stadsdelarna Valsätra-Gottsundas utbyggnad fortskred i rask takt. Det var enligt Uppsalahem

[e]n förutsättning för att bygghusen skulle kunna påbörjas under 1970 [...] att projektör snarast utsågs. Ur denna synpunkt föreföll ett fortsatt samarbete med Byggnadsfirman And. Diös AB [*sic!*] snabbast leda till resultat. Förhandlingar borde upptagas med bolaget om ett fortsatt samarbete på villkor som hittills.⁵²³

I uppgårelsen ingick att Uppsalahem skulle få köpa mark från Diös för uppförande av centrumbyggnad i Gottsunda samt att om denna byggnad skulle läggas ut på entreprenad skulle Diös ”i första hand tillfrågas”.⁵²⁴

Även vid byggandet av Norra Gottsunda i början på 1970-talet användes tidig upphandling eller förhandlingsentreprenad med Diös som entreprenör.

Dessa tidiga upphandlingar har man måste [*sic!*] göras för att dels kunna hålla utlovade tider för färdigställande och dels värna om de i upphandlingen förutsatta möjligheterna att göra en teknisk-ekonomisk planering av projektet för att ernå ett för alla parter gott resultat, såväl tekniskt som ekonomiskt.⁵²⁵

Det huvudsakliga argumentet för att kringgå stiftelsens eget reglemente angående konkurrensutsättning var således tidsaspekten.⁵²⁶

Även andra enheter inom staden använde ibland alternativa upphandlingsförfaranden, till exempel vid byggandet av lokaler för det som då hette Högre Tekniska Läroverket men som sedan blev Tekniska Gymnasiet. Till en början var den nya byggnaden tänkt att utföras i tre etapper, men för att få till en snabbare utbyggnad tog konsulterande ingenjören Bjerking fram en plan där de två senare etapperna lades ihop. Både etapp ett och två utfördes också med både löpande räkning och delar med fast pris.⁵²⁷ Den bristande planeringen tvingade alltså fram ett något okonventionellt upphandlingsförfarande, däremot ledde det vad det verkar inte till några förluster för staden. Bygget gick fort och kostnaderna blev påtagligt lägre än planerat.⁵²⁸

⁵²³ USA, UH, A1A:5, Protokoll 1968-10-28, § 96.

⁵²⁴ USA, UH, A1A:5, Protokoll 1968-11-08, § 101.

⁵²⁵ USA, UH, A1A:6, Protokoll 1971-03-30, bil. § 65.

⁵²⁶ Se också USA, CBK, AIII:16, Vattholma skola, 1974-05-08, bil. § 8 a där selektiv upphandling användes.

⁵²⁷ USA, DK, AI:124, Protokoll 1960-08-29, § 407.

⁵²⁸ *Uppsala Stadsfullmäktiges tryck* 1963, Ser. A, nr 161. Samma angreppssätt, men med konkurrens användes vid Högra allmänna läroverket. USA, Byggnadskommitté för högre allmänt läroverk, AI:1 Protokoll 1963-05-13, § 44 bil. c. Löpande räkning användes också vid bygget av isbana 1961, USA, Byggnadskommittén för konstfrusen isbana, A1:1, Protokoll 1961-03-20, § 34.

Vid ombyggnaden av Katedralskolan under 1960-talet togs beslut om att entreprenörerna som anlitas för byggandet av Balderskolan skulle antas även här eftersom det inte fanns tid att utlysa entreprenaderna.⁵²⁹ Om- och utbyggnaden av Katedralskolan skedde i flera etapper och tyvärr är protokollen inte helt bevarade. Det framgår inte vilken del det var som skulle byggas i det här skedet, och det är möjligt att entreprenaden sedan lystes ut i vanlig ordning. Men det visar att det fanns utrymme att tänja på reglerna för att anpassa sig efter rådande förhållanden. Också vid dessa tillfällen var det således tidsvinsten som angavs för att använda såväl selektiv upphandling som löpande räkning.

Det var dock inte alltid den typen av argumentation accepterades. När Studenternas IP skulle byggas till, och om, år 1968 hävdade idrottsstyrelsen att "[d]en vanliga mallen för gången av ett byggnadsärende" inte skulle kunna användas om man ville bli klar i tid för seriepremiären av Allsvenskan i fotboll som Sirius precis kvalificerat sig till. I stället föreslogs ett förfarande med direktupphandling och löpande räkning. Ett företag med "goda resurser" skulle erbjudas vara generalentreprenör och kontraktet skulle vara löpande räkning med tak och projekteringen skulle ske "fortlöpande under arbetets gång".⁵³⁰ Någon instans, möjlig DK, beslutade dock att "sedvanligt entreprenadförfarande" skulle användas, tidsbrist till trots.⁵³¹

Det var inte bara tidspress som angavs som motiv för att frånga de konventionella metoderna. När idrottsstyrelsen skulle uppföra nya semesterstugor på Räfstens fritidsområde var det idrottsstyrelsen själv som i samråd med stadsbyggmästaren skötte upphandlingen. Här kunde de använda sig av en annan upphandlingsteknik eftersom byggnadsättet var annorlunda jämfört med hur det vanligen fungerade för till exempel bostadshus. I stället för att anlita en arkitekt och konsulter som tog fram ritningar som byggföretag sedan kunde räkna och lägga anbud på kunde styrelsen köpa standardiserade produkter. Sedan tidigare fanns ett antal stugor på området, men gästerna hade önskemål om stugor med kapacitet att hysa fler besökare och styrelsen ville dessutom ha stugor med "ett något gedignare byggnadsätt". De tittade därför runt på olika typer av stugor och fastnade för en konstruktion som tillverkades av Forsgrens Timmerhus AB från Kvarnsveden. Till sin hjälp hade de stadsbyggmästare Nordlund som efter inspektion kunde konstatera att "konstruktionen och utförandet [var] av hög kvalitet och priset förmånligt".⁵³²

⁵²⁹ USA, CBK, AIII:3, Katedralskolan, Protokoll 1968-06-19, § 86.

⁵³⁰ *Uppsala Stadsfullmäktige tryck* 1968 Ser. A, nr 291, s. 1346.

⁵³¹ *Uppsala Stadsfullmäktige tryck* 1968 Ser. A, nr 291, s. 1349.

⁵³² USA, DK, AI:143, Protokoll 1969-03-10, bilaga § 137.

Det fanns således ett visst utrymme för de upphandlande enheterna att själva bedöma vilken typ av infordrande som var mest lämpligt i varje fall. I det här fallet var det fråga om en ganska billig produkt där det gick att på förhand relativt väl gick att undersöka dess egenskaper. I stället för att på förhand exakt bestämma vilken typ av produkt som skulle beställas och sedan specificera detta och utlysa till allmän tävlan hade styrelsen en ganska grov uppfattning om vad den ville ha. Efter att ha undersökt olika alternativ valde de den produkt som de ansåg vara mest lämplig givet kvalitet och pris. Till hjälp hade de också en expert inom byggnadsområdet och de hade möjlighet att ta i beaktande aspekter som de möjligen inte hade reflekterat över i förväg.

Även CBK infordrade vid ett tillfälle anbud under hand i samband med ett projekt som involverade paviljonger. Omständigheterna var denna gång dock något annorlunda. Projektet rörde ombyggnation av baracker som kommunen redan ägde. Efter utredning visade det sig att det skulle gå bra att göra om dem till lekskolor. Enligt den promemoria som låg till grund för anslagsäskande från CBK hade anbud infordrats från det företag som först byggde dem.⁵³³ Någon egentlig förklaring angavs inte, men det går att tänka sig att då det rörde sig om serieproducerade produkter var det lättast/billigast för det företag som producerat dem att också bygga om dem. Ärendet uppmärksammades dock i KF och sedan också i *UNT*. Det ansågs nämligen viktigt att lekskolorna blev färdigställda så fort som möjligt, och företaget, Oresjö-Wallit AB, kunde inte leverera paviljongerna så snabbt som vissa ville. Bo Jonsson (S) frågade i KF om det verkligen var nödvändigt att använda just det här företaget om de nu hade så många andra uppdrag som de var tvungna att prioritera, och han fick backning av Lennart Hedquist (M). CBK:s ordförande, Teodor Carling (M) svarade att det nog inte var särskilt lätt ordnat eftersom de, enligt *UNT*:s rapportering ”lämnat lägsta anbud och [...] är specialister”.⁵³⁴

Givet att *UNT*:s rapportering i ärendet var korrekt framstår det alltså som att Carling förde KF bakom ljuset i fråga om bevekelsegrunderna för att anlita Oresjö-Wallit i ärendet. Om företaget var lägsta anbudsgivare var det endast i egenskap av att ha varit de enda anbudsgivarna. Att de skulle ha varit specialister stämmer, men det var knappast det enda företaget som hade kunnat utföra arbetet. En möjlig förklaring till Carlings agerande skulle kunna vara att det skulle ha varit svårt att hinna få ett annat företag att leverera snabbare.

I rapportering kring ärendet framstod det som att anledningen till att Oresjö-Wallit inte kunde leverera lekskolorna tidigare var att de var upptagna med att bygga hus som skulle skeppas till ett katastrofdrabbat

⁵³³ USA, CBK, AIII:14, Ombyggnad av paviljonger till barnstugor, Protokoll 1973-04-12, Bil. § 9 a.

⁵³⁴ ”Dags att ifrågasätta Wallits roll”, *UNT*, 1973-05-29.

område på Island. Enligt platschefen vid företagets fabrik i den till Uppsala närliggande orten Skyttorp var anledningen dock i första hand Uppsala kommuns långsamma ärendehantering. När kritiken framfördes hade inte någon beställningsskrivelse utgått från CBK. Några medel hade heller inte anslagits och det bodde fortfarande folk i paviljongerna. Om de skulle bli färdiga i tid till höstterminen innebar det dessutom att byggandet skulle behöva ske mitt under byggandets högsäsong. Han skrev att i stället för leveransen till Island var det "den normala säsongsbelastningen med leverans och montage av just barnstugor och skolor till kommuner som lagt sina beställningar i tid" som var problemet.⁵³⁵ Företaget hade dock inkommit med en offert och en tidsplan för att utföra arbetet. Att hitta en ersättare som skulle kunna bli klar i tid till ett rimligt pris skulle nog ha varit svårt. Säsongsbelastningen gällde rimligen även andra företag inom branschen. Det är dock svårt att förstå varför Carling inte hänvisade till detta i stället för att, vad det verkar, fara med osanning om anledningen till att företaget valts.

Fram träder ett tydligt mönster. Oftast var tidsaspekten en drivande faktor, och i de fall där den inte var det rörde det sig oftast om mindre byggen. Även om det inte bara var tidsaspekten som anfördes som motiv vid de större projekten framstår det som att det var en av de viktigaste aspekterna. Starkast var tendensen inom Uppsalahem men det förekom även inom CBK och andra kommittéer. Det blev i vissa fall viktigare att bygga inom en utsatt tid än att följa upphandlingsreglerna vid antagande av anbud. Samtidigt framställdes förfarandet alltid som ett undantag. Det finns inga indikationer på att slopande av konkurrens och användande av rörligt pris skulle ha setts som det bästa alternativet. I stället sågs svaga incitament som det bästa alternativet givet de tidsmässiga förutsättningarna. Dessa förutsättningar berodde både den statliga politiken och på den kommunala planeringen. Det indikerar att förfarandet ska ses som en konsekvens av byggandets planering, snarare än en omvärdering i synen på konkurrens och processuella aspekter.

Antagande av anbud

I de fall konkurrens användes var mycket sig likt jämfört med föregående perioder, men eftersom totalentreprenader användes i större utsträckning tillkom ytterligare aspekter som var tvungna att hanteras. I de följande avsnitten behandlas hur förvaltningen resonerade kring valet att anta eller inte anta lägsta anbud.

⁵³⁵ USA, CBK, AIII:14, Ombyggnad av paviljonger till barnstugor, Protokoll 1973-06-15, Bil. § 11 q.

Onaturligt låga anbud

När ett pensionärshem skulle uppföras i kvarteret Gnejsen inkom sju anbud på den elektriska installationen. Elektrisk konsult var som så ofta K. I. Lantz vid Elektriska rådgivningsbyrån. Två av anbuden var lägre än 90 000 kronor, sedan var det ett hopp upp till tredje lägsta som låg på knappa 101 000 kronor. Lantz tyckte de lägsta anbuden var "onaturligt låga". Motsvarande arbete på pensionärshemmet Tunagården hade betingat ett lägsta anbud 121 000 kronor, ett bygge som var något större. Lägst anbud hade inkommit från NEA Installations AB från Alingsås. Då NEA vid tillfället också var engagerade som underentreprenörer vid det av Anders Diös AB ledda arbetet på Norra Kvarngärdet och dessutom inte hade någon arbetsledning på plats i staden ansåg Lantz att det vore oklokt att anlita dem, givet att de inte kunde garantera att de kunde få fram kompetenta arbetsledare. Entreprenaden tillföll i stället näst lägsta budgivare, Kärnes Elektriska med en anbudssumma på 88 000 kronor.⁵³⁶ Trots Lantz påpekande om att anbuden var "onaturligt" låga ansåg kommittén alltså inte att det var ett hinder. Det är svårt att bedöma rimligheten i beslutet. Det vore oansvarigt att anlita ett företag som man misstänker inte har tillräckligt kompetent personal för att genomföra ett gediget arbete. Det gör att det framstår som rimligt att inte anta det lägsta anbudet. Men det vore möjligen också oansvarigt att anlita ett företag som lagt ett så pass lågt anbud att det anses vara "onaturligt". Formuleringen antyder att det var för lågt för att medföra någon vinst, vilket skulle kunna innebära att företaget riskerade göra ett dåligt jobb för att spara in på kostnader, eller försöka lägga på höga kostnader på eventuella tilläggsarbeten. Det gör att det går att ifrågasätta om det verkligen var rimligt att anta det näst lägsta anbudet, och i förlängningen vilka principer det egentligen var som styrde antagandet av anbud i det här fallet.

Det kunde i liknande lägen hända att ytterligare företag kontaktades för att lämna anbud. Detta var förmodligen fallet för el-entreprenaden vid Svandammens toaletter. Protokollen visar att endast ett anbud inkommit i tid, men att ett annat företag fått entreprenaden. Den enda informationen som ges av protokollen är att per capsulam-beslut tagits om antagande av el-entreprenör.⁵³⁷

När anbud infordrades för iordningställande av isoleringsupplag vid förrådsbyggandet i kvarteret Kölen inkom två anbud. Det ena var på 20 000 kronor och det andra på 14 480 kronor. I beställningsskrivelsen till företaget med lägst anbud anmärkte CBK på den stora differensen och menade att det måste vara för lågt räknat. Det tillbakavisades dock av

⁵³⁶ USA, CBK, AIII:2, Pensionärshem Gnejsen, Protokoll 1962-04-19, § 17 inkl. bilagor.

⁵³⁷ USA, CBK, AIII:4, Svandammen toaletter, Protokoll 1962-10-26, § 15.

företaget som insisterade på att anbudet var korrekt, vilket räckte för CBK som antog det.⁵³⁸ Om upphandlingsförordningen skulle ha följts till punkt och pricka skulle det möjligen inte ha varit lämpligt att anta detta lägsta anbud. Nu gjorde CBK det ändå. En möjlig förklaring är en kombination av att det gällde ett relativt enkelt och billigt uppdrag och att det var inlämnat av Uppsvenska Byggnadsgillet AB, som ju var ett företag man kände väl till. Eftersom man inte var bunden av upphandlingsförordningen heller hade CBK egentligen bara att avväga vinsten på dryga 5 000 kronor mot de potentiella riskerna och i det här fallet får de väl sägas ha varit relativt låga. Motsatt hållning intogs när Gränby centrum byggdes 1968. Det lägsta anbudet på el-entreprenaden var hälften så högt som näst lägsta anbud. Konsulterande ingenjören Lantz som utvärderade anbudet åt Uppsalahem ansåg inte att det var ”skäligt” att anta anbudet och Uppsalahem gick på hans linje.⁵³⁹

En större risk tog CBK vid upphandling av en omfattande reparation och sporthallen i Almunge. Lägsta anbud låg på 399 000 kronor och näst lägsta låg på 490 000 kronor, alltså en skillnad på 91 000 kronor eller nästan 20 procent. Skillnaden var så stor att anbudsgivaren gavs tillfälle att kontrollräkna sitt anbud men han valde att stå fast vid det och det dög för CBK som antog anbudet.⁵⁴⁰

Företagens egenskaper

Avvägningen mellan pris och kvalitet är långt ifrån given, vilket också är anledningen till att just den aspekten kommit att bli så omdiskuterad. Hade det funnits någon enkel och transparent regel för när lägsta pris ska antas hade det inte varit något problem. I vissa fall kan valet vara relativt lätt. Om det rör sig om prismässigt närliggande anbud och beställaren har god erfarenhet av den ena men det visar sig svårt att få tag på någon som helst information om den andra, eller att man haft dåliga erfarenheter av denne, är valet inte så svårt. Om det däremot är en stor skillnad i pris blir det genast mer vanskligt. El-entreprenaden vid byggandet av yrkesskolan i kvarteret Bredablick 1968 kan belysa den här problematiken.

Efter att anbudet öppnats visade det sig att lägsta anbudsgivare var NEA. Deras anbud låg på 127 650 kronor plus reservationer som innefattade bland annat indexreglering. Näst lägsta anbudsgivares anbud var ett fast pris på 147 500 kronor, vilket innebär att NEA:s anbud låg dryga 13 procent lägre än näst lägsta anbud. Göte Wallin, som var den som granskade anbudet, ansåg det vara osannolikt att indexregleringen skulle kunna bli högre än skillnaden mellan de båda anbudet. Kreditupplysning

⁵³⁸ USA, CBK, AIII:3, Förråd i kv. Kölen, Protokoll 1965-10-26, § 60.

⁵³⁹ USA, UH, A1A:5, Protokoll 1958-10-14, § 82 inkl. bilaga.

⁵⁴⁰ USA, CBK, AIII:12, Almunge sporthall, Protokoll 1975-10-01, § 13 inkl. bilaga.

hade begärts från två instanser, Kreditinformation och Svenska Handelsbanken. Omdömena var inte helt överensstämmande. Kreditinformation ansåg att anbudet kunde antas men att det var bäst att kräva någon form av säkerhet. De hade anmärkningar på företagets ekonomi som bedömdes som "ansträngd" även om lönsamheten var "god". Betalningssättet företaget använde sig av ansågs vara "trögt". Handelsbanken var desto mer positivt inställda. De ansåg att N. E. Andersson, som var "huvudintressent" i företaget, var både "driftig" och "skötsam". De skrev också att företaget drivits "med framgång och bolagets ställning är god och likvid. Bolaget har betydande resurser på såväl den tekniska som den ekonomiska sidan". Deras rekommendation var att anbudet skulle antas.

Den sedan länge anlitate el-konsulten K. I. Lantz var däremot inte särskilt positivt inställd till NEA och menade att det var "ett besvärligt företag att ha med att göra". Han hade haft erfarenhet av att arbeten de utfört dragit ut på tiden, något som om det upprepades här skulle kunna vara "ur ekonomisk och andra synpunkter ytterligt besvärande och betyda mer än kostnader för indexregl.". Göte Wallin avslutade sedan med att trots allt förorda att NEA skulle antas, "dock med mycket stor tveksamhet".⁵⁴¹

Vid antagande av entreprenörer i början på 1970-talet spelade konsulternas uppfattning om entreprenörerna åter igen en viktig roll. För VS-entreprenaden hade lägsta anbud inkommit från ett företag kallat Mellansvenska Rörmontage AB. Det var ett nybildat företag, men ägaren hade tidigare drivit tre andra företag och byggnadsintendenten menade att erfarenheten av dessa företag gjorde att han inte kunde rekommendera att det skulle antas. I vanlig ordning gick kommittén på byggnadsintendentens rekommendation. För el-entreprenaden å andra sidan hade ett annat nybildat företag inkommit med lägsta anbud. Wallin kände inte till företaget, men efter att ha frågat runt visade det sig att den man som ägde och drev firman tidigare jobbat som montör på andra företag i staden och kunde få vitsord från tidigare arbetsgivare. Uppsalas industriverk lät meddela att den som drev firman inte hade behörighet att jobba som el-entreprenör men att han skulle få det om han sökte och banken lät meddela att de inte visste om han skulle få en bankgaranti att använda som säkerhet. Det var också den enda invändningen som Wallin hade, och han föreslog att om entreprenören fick en bankgaranti så borde han antas.⁵⁴²

När Almtunaskolan skulle byggas ut i slutet av 1960-talet visade det sig vid anbudsöppningen att priserna var högre än beräknat och att anslagen inte skulle räcka till. Att få ned kostnaderna var därför mer prioriterat än

⁵⁴¹ USA, CBK, AIII:4, Skola Bredablick, Protokoll 1968-09-10, bil. § 34.

⁵⁴² USA, CBK, AIII:13, Servicebyggnad i Hammarskog, Protokoll 1971-12-14, bil. § 7. Se också USA, CBK, AIII:3, Toalettbyggnad i G:la Uppsala, Protokoll 1971-08-30, bil. § 8. Ägaren var obekant men hade goda vitsord och en soliditetsupplysning gav ingen anledning till oro.

vanligt. Vid bedömningen av anbuderna var detta också något som togs i beaktande. Som byggtreprenör antogs Karl Johanssons Byggnads AB. Visserligen hade de också lagt lägsta anbud, men byggnadsintendent Göte Wallin framhöll i sin granskning av anbuderna att även om priset var den viktigaste komponenten var det också viktigt att CBK hade haft så bra samarbete med företaget vid tidigare projekt, något som ansågs behövas för att kunna få ned kostnaderna.⁵⁴³

I de fall där lägsta pris inte accepterades framgår det i vissa fall varför de ansvariga gjorde det valet medan det i vissa fall lämnas okommenterat. Det hände också att valet kommenterades utan att det för den sakens skull blev tydligare varför lägsta anbud inte kunde antas. Vid den tidigare nämnda utbyggnaden av brandstationen hade lägsta pris för el-entreprenaden inlämnats av Uppsala Elektriska Installations AB. El-konsulten hade dock avstyrkt att anbudet skulle antagas eftersom det kom från ett dotterföretag till Ringdahls Elektriska AB från Stockholm. I stället antogs Salléns Elektriska AB från Uppsala som entreprenör till en kostnad av 118 000 kronor, 3 200 kronor högre än lägsta anbud.⁵⁴⁴ Det ansågs alltså inte vara tillrådligt att anta ett anbud från ett dotterbolag till Ringdahls, däremot framkommer inte varför det var ett problem.

Produktens egenskaper

Det genomgående intrycket är att i den mån som lägsta pris antogs var det för att de som tog beslut om detta trodde att det var det bästa valet, och inte för att de var bekymrade för vad revisorerna skulle säga eller något liknande. I stället bör valet förstås som en funktion av möjligheterna att på förhand veta något om den slutgiltiga produkten. Det var ovanligt att byggnadsföretag presterade så dåligt att de inte kunde komma på fråga igen. Själva produkten var vidare resultatet av ett samarbete mellan konsult och entreprenörer, och det var kanske inte alltid helt lätt att veta var eventuella fel egentligen hade uppkommit. Det verkar huvudsakligen ha varit eventuella finansiella problem som ansågs ligga till grund för skepsis mot vissa företag. I de fall där företagen stod för arbete såväl som design var det vanligare att staden som beställare valde en specifik leverantör på grund av tidigare erfarenheter. När el-entreprenör skulle antas till Nybyskolan 1974 hade lägsta anbudsgivare angivit att interntelefonen som ingick i anbudet var av märket Storno. CBK ansåg dock att telefonsystem av märket ITT var bättre ”i så väl driftsäkerheten som funktion”. Att byta märke skulle kosta 5 000 kronor extra, en kostnad som CBK inte hade något problem

⁵⁴³ USA, CBK, AIII:1, Protokoll Almtunaskolan, 1969 bil. § 20.

⁵⁴⁴ USA, CBK, AIII:1, Protokoll Brandstationen, 1966-11-18, bil. § 54.

att betala i utbyte mot en produkt som de ansåg vara bättre lämpad för deras verksamhet.⁵⁴⁵

Införandet av totalentreprenad öppnade också upp för att hänvisa till andra parametrar än pris och "tillförlitlighet". När CBK upphandlade villor år 1973 användes totalentreprenad. Uppdraget gick till AB Skånska Cementgjuteriet för knappt 22,6 miljoner kronor. Det var inte det lägsta anbudet, fem andra företag hade inkommit med anbud som var lägre. CBK menade dock att Skånskas anbud var förmånligast i förhållande till pantvärdet, att det bäst följde anbudsunderlaget och att det hörde till de fyra främsta förslagen när stadsarkitektkontoret granskade det.⁵⁴⁶

Totalentreprenaden medförde också vissa utmaningar som inte uppstått tidigare. Eftersom antagande av entreprenörer framför allt baserades på pris och företagets kapacitet var det relativt enkelt att fatta beslut. Med totalentreprenaden introducerades ytterligare en variabel i bedömningen, nämligen kvalitén på utformningen av byggnaden. Till exempel finns inga indikationer på att beslut tidigare hade gått till omröstning när anbud skulle antas, något som skedde nu.⁵⁴⁷

Politisering

Det var inte bara nya entreprenadformer som ledde till att antagande av anbud blev mindre rutinartat. Det finns nu också indikationer på att förvaltningen blev partipolitiskt polariserad på ett sätt den inte varit tidigare. I ett fall vid antagande av reparationsarbeten vid Uppsalahem år 1973 uppstod oenighet kring vilket företag som skulle tilldelas målningsentreprenaden. Fastighetsförvaltaren Ingvar Öjdahl (S) yrkade på att BPA skulle få den med "hänvisning till bolagets mångåriga, väl vitsordade målningsarbeten inom stiftelsens fastighetsbestånd och till den relativt lilla skillnaden mellan de båda närmast konkurrerande anbudena".⁵⁴⁸ Uppsalahems ordförande, Åke Kjellberg (C), och Tage Leuchovius (M) menade att MEAB skulle tilldelas kontraktet då deras anbud enligt dem var lägst. Leuchovius och Kjellberg ansåg att det var "ett renlighetskrav att bibehålla det konkurrensförhållande som anbudsförfarandet i sig är" och de "[ville] starkt hävda principen att vid anbudstagande lägsta offert antages".⁵⁴⁹ BPA:s anbud antogs dock utan omröstning men de med avvikande mening inlämnade en skriftlig reservation. Karl Johan Blanck (S) ville också få till protokollet att den kontraktsreservation som MEAB bifogat innebar att det inte gick att beräkna den faktiska kostnaden varför det inte med

⁵⁴⁵ USA, CBK, AIII:7, Nybyskolan, Protokoll 1974-11-08, bil. § 21.

⁵⁴⁶ USA, CBK, AIII:15, Villor i kv Betan och Vitkålen, 1 Protokoll 973-10-08, § 7.

⁵⁴⁷ CBK AIII:8, Barnstugor kv Trud, Protokoll 1972-07-06, § 17.

⁵⁴⁸ USA, UH, A1A:8, Protokoll 1973-11-16, § 128.

⁵⁴⁹ USA, UH, A1A:8, Protokoll 1973-11-16, § 128, bil. J.

säkerhet gick att säga vilket anbud som var lägst, något som Leuchovius och Kjellberg dock inte höll med om.⁵⁵⁰

Det fanns således olika uppfattningar om vilka principer som skulle ligga till grund för kontraktstilldelningen. Å ena sidan uttrycktes från borg-erligt håll en uppfattning om att lägsta anbud av princip skulle antas. Uttrycket ”renlighetskrav” kan rimligen förstås som att de menar att principen borde användas för att undvika problem med otillbörligt gyn- nande av vissa parter. Från socialdemokratiskt håll framfördes i stället åsikten att även andra variabler än pris borde spela roll vid bedömandet av anbudet, i det här fallet att ett företags tidigare utförda arbeten och dess kvalitet också borde tillmätas betydelse, men även att kostnaderna var svåra att beräkna varför det fanns ännu starkare skäl att anta anbudet från en betrodd part. Det första betonar således den byråkratiska aspekten av upphandlingen medan den senare betonar den transaktionsmässiga aspekten.

Historien slutar dock inte där. Blank och ytterligare en ledamot, Sven Isaksson, var eller hade varit anställda vid BPA.⁵⁵¹ MEAB hade på något vis fått reda på att BPA skulle ha tilldelats kontraktet och att det var högre än deras anbud. De kontaktade då ett juridiskt ombud som krävde förnyad prövning eftersom två av ledamöterna var jäviga. Detta avfärdades av styrelsen eftersom allmännyttiga stiftelser inte omfattades av jävsbestäm- elserna.⁵⁵² Det finns inga noteringar om att någon i styrelsen skulle ha reserverat sig mot beslutet. Om även högerns representanter varit av åsikten att beslutet var påverkat av jävsförhållandet är det troligt att de skulle ha gjort en större poäng av det. Nu protesterade de bara mot att lägsta pris-principen frångåtts.

Omvända roller förelåg vid antagande av arkitekt till Östra Gottsunda år 1974. Uppsalahem hade bjudit in fyra arkitektkontor från Uppsala. Utöver dessa hade dessutom Moregård arkitektkontor AB inkommit med förfrågan om att få delta. Moregård var billigast men företaget hade svag ekonomi varför Uppsalahems vd Alf Hanslöf (FP) menade att Matell & Nordström skulle få uppdraget vilket också föreslogs av ledamöter från M, C och FP och röstades igenom av den borgerliga majoriteten. Den social- demokratiska gruppen reserverade sig. De menade att Moregård borde anlitas och på deras initiativ genomfördes en utredning om företaget i vilken andra byggherrar och konsulter som arbetat med företaget uttalade

⁵⁵⁰ USA, UH, A1A:8, Protokoll 1973-11-16, § 128 samt bil. J.

⁵⁵¹ Isaksson var rörmontör och verkmästare i BPA. Blanck utpekades också som jävig men jag har inte hittat någon information om hans relation till BPA. Vid tillfället var han ombudsman vid målarfacket samt nytillträtt kommunalråd varför han inte kan ha haft en aktiv anställning vid BPA just då. Se *UNT* 1972-11-02, s. 33 och *UNT* 1994-10-28, s. 30.

⁵⁵² USA, UH, A1A:8, Protokoll 1973-12-20, § 143 inkl. bilagor.

sig positivt om det. Socialdemokraterna menade också att det var olämpligt att Matell & Nordström anlitas för att hjälpa till med anbudsprocessen eftersom de själva var intressenter. Slutligen anförde de att företaget hämmat konkurrensen ”genom att knyta olika konsulter till sig [...] och neka dessa att lämna anbud till övriga arkitekter vid eventuell generalprojektering”.⁵⁵³

År 1974 uppstod ytterligare en partipolitiskt laddad fråga. Då väcktes frågan om hur organisationsklausuler skulle hanteras vid upphandlingar. Organisationsklausuler innebar att kollektivavtalen begränsade vilka fackföreningar de anställda vid ett företag fick vara medlem i. Det finns inga uppgifter om att frågan skulle ha lett till problem vid antagande av anbud, men principdiskussionen om huruvida de skulle få spela roll är betydande och pekar på hur upphandlingen nu också började bli politiserad inom kommunen.

De borgerliga ville införa förbud för kommunen att upprätta avtal med företag som hade organisationsklausuler då de ansåg att det var en inskränkning i organisationsrätten. De ansåg, med hänvisning till näringsfrihetsombudsmannen, att ett sådant förbud inte skulle innebära någon inskränkning i konkurrensen. Socialdemokraterna i CBK reserverade sig mot CBK:s beslut att stödja motionen. De motiverade detta med att ett sådant förbud var svårt att efterleva. Det var inte bara företaget man kontrakterade med som hade kollektivavtal, även deras leverantörer och underentreprenörer hade avtal, och hur skulle man kontrollera att de inte hade organisationsklausuler? Detta skulle medföra en oförsvarlig ökning av den kommunala byråkratin. De menade dessutom att det var en fråga som skulle hanteras av arbetsmarknadens parter och inte var något som kommunen skulle lägga sig i. Upphandlingsbeslut skulle inte påverkas av annat än affärsmässiga hänsyn. ”Kommunala beslut leder enbart till konkurrensbegränsning och tjänar ej kommunmedborgarnas intressen.”⁵⁵⁴

Argumenten känns igen från diskussionerna som fördes vid antagande av arkitekter. ”Affärsmässighet” visade sig vara ett populärt argument från båda sidor av det politiska spektrumet samtidigt som ingen av sidorna hade några problem med att anföra argument som inte gärna kan kallas affärsmässiga. I fallet med organisationsklausulen rörde det en tydligt partipolitisk och ideologisk fråga medan det i de övriga fallen är något oklart om ståndpunkterna kan anses ha haft något att göra med ideologi att göra. I den bemärkelsen var själva upphandlingsbesluten således inte politiska. Det är dock tydligt att de olika ståndpunkterna intogs efter partipolitiska linjer. Detta var helt nytt för perioden. I den tidigare forskningen har det framhållits att den kommunala politiken och förvaltningen inte politiserades förrän ganska sent. I fallet med byggupphandlingen i

⁵⁵³ USA, UH, AIA:9, Protokoll 1974-04-16, § 50 inkl. bilaga.

⁵⁵⁴ USA, CBK, AI:2, Protokoll 1974-10-09, § 457 bil. c.

Uppsala dröjde det alltså fram till slutet av 1960-talet innan det går att urskönja några meningsskiljaktigheter mellan de olika partierna.

Konkurrensutsatta konsulter

Förutom totalentreprenaden var den största förändringen i förvaltningens upphandlingspraktik hur arkitekter och konsulter upphandlades. Det hade tidigare förekommit att även de upphandlades i konkurrens, men det gjordes sedan några decennier i det närmaste inte alls. Under den här perioden började det bli vanligare igen, men till skillnad från bygg- och installationsentreprenaderna var normerna för hur anbudsförfarandet skulle gå till och anbudena utformas otydliga, vilket i kombination med förvaltningens oerfarenhet ledde till problem när förfarandet åter började användas.

När byggnadskommittén för det Högre allmänna läroverket infordrade anbud för konsulttjänster var det tydligt att någon sådan standard inte fanns. Visserligen hade normer för arvodesberäkningar tagits fram av SvTF, men hur de skulle användas i ett anbudsförfarande verkar det inte ha funnits någon konsensus kring. En lista med aktuella företag hade tagits fram och till dessa företag utgick en förfrågan om att inkomma med anbud. För VVS-arbetena hade fyra olika företag inkommit med anbud. Stadsbyggmästaren Bengt Nordlund var den som fått i uppdrag att granska anbudena men han ansåg sig inte kunna komma med några rekommendationer. I anbudsprotokollet noterade han ”att avgöra vilket anbud som blir förmånligast för kommitterade är omöjligt”. Två elektriska konsulter hade inkommit med anbud, men det var bara ett av dem som avgivit ett anbud som var ”något sänär” fullständigt så det fick kontraktet. Även för de statiska konstruktionerna hade två företag bjudits in att avge anbud. Enligt Nordlund var de två anbudena ”fullt överensstämmande” förutom att det ena var något lägre och knutet till byggkostnaden. Det andra företaget fick uppdraget.⁵⁵⁵

Efter detta experiment verkar det som att försöken att införa mer konkurrens för konsulterna försvann för ett tag för att sedan komma tillbaka år 1975. När låg- och mellanstadieskola skulle byggas i Uppsävsja hade arkitekten Sven Jonsson erbjudit sig att ta fram ritningar till en kostnad av 90 300 kronor plus index. Byggnaden var en tillbyggnad till den skola som redan fanns på plats, vilket byggnadsintendenten Bernt Gustafsson förklarade var anledningen till att ingen annan arkitekt hade tillfrågats om arbetet. Kommittén ansåg inte att argumentet höll, och Gustafsson fick

⁵⁵⁵ USA, Byggnadskommitté för högre allmänt läroverk, AI:1, Protokoll med bilagor, 1963-05-32, § 34 bil. b.

därför efter diskussion i CBK i uppdrag att ta fram programhandlingar och sedan utlysa arkitektarbetet i *UNT* och *Arbetsblad*. Den här gången verkar det inte som att det var några konstigheter med anbud. De flesta hade nu antingen fast anbud eller fast anbud med indexklausul. Företaget med lägst anbud ägdes av en kommunaltjänsteman som utförde arbetet på sin fritid. Gustafsson menade dock att det var ohållbart för ett projekt av den här storleken, varför näst lägsta anbudsgivare blev antagen.⁵⁵⁶

För nytt huvudbibliotek i kvarteret Sandbacken skedde en ovanligt grundlig hantering av arkitektärendet. Det hade förmodligen att göra med att det var en så pass stor investering men också ett projekt av stort symboliskt värde. Arkitekttävlingar användes främst för prestigeprojekt som stadshus och liknande. Först diskuterades olika upphandlingsformer. Göte Wallin kontaktade Sveriges Arkitekter (SAR) för att få information om deras bestämmelser angående arkitekttävlingar. De alternativ som fanns att välja mellan var öppen tävlan, inbjuden tävlan och parallella uppdrag. Parallella uppdrag innebar att flera olika arkitekter anlätades för samma projekt och att utvecklingen av projektet skedde i dialog med arkitektföretagen.⁵⁵⁷ Biblioteksstyrelsen förespråkade inbjuden tävling, vilket också blev resultatet. Innan beslut togs hade dock ingenjör Nordin presenterat SAR:s regler samt de synpunkter de haft vid liknande tävlingar i Karlstad och Linköping samt tillsammans med fastighetsdirektören Gustafsson genomfört en utredning om olika former som kunde vara aktuella.⁵⁵⁸ Listor på aktuella arkitekter togs fram, först med tio olika firmor, vilka sedan bantades ned till sex alternativ. Det togs också ett beslut om att alternativen inte skulle begränsas till Uppsalafirmor. I stället beslutades ”att kvalifikationerna för uppdraget bör vara utslagsgivande”.⁵⁵⁹

I viss utsträckning skedde således en motsatt utveckling för konsulter jämfört med för entreprenörer. Ett annat sätt att uttrycka det på är att det skedde en konvergens. Detta berodde på den förändrade synen på arkitekters och konsulter roller, men även på att tjänster nu började ses som möjliga att konkurrensutsätta, något som inte varit fallet förut. Omställningen var dock inte okomplicerad, bland annat på grund av bristande erfarenhet och rutiner.

⁵⁵⁶ USA, CBK, AIII:7, Uppsåvja låg- och mellanstadieskola, Protokoll 1975-09-03, § 3; 1975-10-01, § 8 inkl. bilaga. Även övriga konsulter upphandlades i öppen konkurrens, lägsta anbudsgivare antagna § 22, 10 mars 1976. Se också CBK, AIII:12, Bålingeby skola; USA, CBK, AIII:15, ”Storvreta skola (179)”, Protokoll 1975-04-11, § 41; 1975-04-28, § 47 och USA, CBK, AIII:11, Vänge skola, Protokoll 1974-03-21, § 41 för anbudsförfarande för konsulter.

⁵⁵⁷ Parallella uppdrag är inte längre tillåtet vid offentlig upphandling. Detta var dock inte ett problem på 1970-talet. Förfarandet beskrivs i Byggnadsstyrelsen 1976.

⁵⁵⁸ USA, CBK, AIII:14, Bibliotek Sandbacken, Protokoll 1974-03-30, § 9.

⁵⁵⁹ USA, CBK, AIII:14, Bibliotek Sandbacken, Protokoll 1974-06-14 § 18. Det byggdes inte förrän 1984, men jag tar med vissa av diskussionerna kring arkitekt och konsulter ändå eftersom de tog plats 1974/1975.

Affärssed eller skojerier? – Sena och ändrade anbud

Precis som under föregående period fanns det oklarheter kring hur sena och framför allt ändrade anbud skulle hanteras. Anbudshanteringen hamnade i fokus för en mutskandal inom fortifikationsförvaltningen år 1970. I *SvD*:s artikel framgick ”att det förekommit att anbud fått avlämnas efter anbudstidens utgång”. Den sena parten hade dessutom fått reda på de övriga anbuden och kunde därmed korrigera sitt anbud samt ange felaktig tid för inlämnande av anbudet. Artikelförfattaren menade att beteendet inte skulle vara möjligt om entreprenörerna närvarade vid anbudsöppningen. Vidare påpekades att ”[n]är det i dylika sammanhang från statligt och kommunalt håll talas om affärsmässighet i upphandlingen bör det slås fast att det som på sina håll förekommer har så litet med god affärssed att göra, att det snarare bör betecknas som rena rama skojeriet”.⁵⁶⁰

I det förra kapitlet framkom att sena anbud av principiella skäl inte skulle antas men att så ändå skedde. Inte heller under denna period tillämpades principen med någon större fasthet, även om det hände att kommitterade bemödade sig med att se till att anbuden hanterades på korrekt sätt. När anbud hade infordrats för uppförande av ett flertal skolor i början på 1970-talet lyfte någon i CBK frågan om ”räkningstiden” för regulatorentreprenaden. Det påpekades att den var ovanligt kort och efter att ha konsulterat Bygg-AMA bestämdes att anbudstiden skulle förlängas. Vid det här tillfället visar protokollet också att CBK var måna om att ärendet skulle hanteras regelrätt. Alla anbudshandlingar lades i ”såväl inner- som ytterkuvert” som sedan förseglades och ledamöterna påmindes av ordföranden om att de omfattades av tystnadsplikt i ärendet.⁵⁶¹ Det vidtogs således åtgärder i syfte att förhindra att information om anbuden skulle spridas till anbudsgivarna.⁵⁶²

I andra fall var agerandet inte lika principfast. Vid ett bygge år 1963 inkom tre anbud för sent men kommittén tillät dem ändå.⁵⁶³ Vid ett annat bygge inkom Gottfrid Lindgrens anbud på byggentreprenad för sent. Det

⁵⁶⁰ ”Mutmålet”, *SvD*, 1970-03-20, s. 4. Från och med 1952 års upphandlingskungörelse kunde entreprenörer begära att en oberoende tredje part skulle närvara vid anbudsöppning men möjligen var det ovanligt att så skedde, SFS 1952:496, § 12.

⁵⁶¹ USA, CBK, AIII:6, Högstadieskola i Valsätra, Protokoll 1970-12-23, § 45.

⁵⁶² Samtidigt kan det förefalla märkligt att anbuden först öppnades och att det sedan togs beslut om att anbudstiden skulle förlängas. Ledamöterna måste redan innan dess ha varit medvetna om huruvida anbudstiden var ovanligt kort eller inte, och därmed ha kunnat ta hänsyn till det när entreprenaderna utlystes.

⁵⁶³ USA, Byggnadskommitté för Högre allmänt läroverk, AI:1, Protokoll 1963-11-26, § 55.

godkändes eftersom han hade sagt att det skulle komma sent. Kärnes anbud på el-entreprenaden hade också inkommit sent men deras anbud behandlades inte.⁵⁶⁴ År 1965 inkom ett anbud sent, men eftersom övriga anbud inte hunnit öppnas beslutade CBK att godkänna anbudet.⁵⁶⁵ Två anbud som kom in något sent vid ett byggprojekt år 1973 diskvalificerades däremot.⁵⁶⁶ Året därpå inkom ett företag med korrigeringsanbud efter att anbudstiden gått ut. Det godkändes dock av CBK eftersom det ”inkommit i god tid före sammanträdet och inga anbud ännu öppnats”.⁵⁶⁷ Förvaltningens agerande var således inte helt konsekvent ens efter att nya bestämmelser antogs. Det var dock ovanligt att upphandlarna behövde handskas med sena anbud. Ett vanligare problem var hur tilläggsanbud och ändringar skulle hanteras.

I slutet av 1950-talet togs beslut om att ett Idrottens hus skulle byggas. Det hela drog ut på tiden, bland annat på grund av kapitalanskaffnings-svårigheter. 1967 kunde ändå Fyrishallen, som den nu kommit att kallas, invigas. När anbud infordrades första gången inkom elva anbud för byggentreprenaden. Då processen med att få igång bygget drog ut så mycket på tiden beslutades dock att de fyra lägsta budgivarna skulle få inkomma med nya anbud. Det är i sig inget märkvärdigt, omständigheter kan förändras, och oftast binder sig entreprenörerna bara vid anbudet under en begränsad period. AB Vägförbättringar hade lägst anbud men hade inkluderat en indexklausul. Kommittén var negativa till reservationen och bad företaget återkomma med en exakt kostnadsberäkning ”eftersom omräkningen av index kunde bli föremål för diskussioner”.⁵⁶⁸ Efter kompletteringar visade det sig att Diös, som i första rundan legat 551 000 kronor högre än AB Vägförbättringar, efter omräkningar hade lägst anbud, ungefär 23 000 kronor lägre än näst lägsta. De kommitterade blev något ställda, uppenbarligen var det något de inte var vana vid, och för säkerhets skull bestämde de sig för att kontakta SBEF för att ta reda på hur juridiken kring situationen såg ut.⁵⁶⁹ En månad senare återkom kommittén till bygganbudet. Tydligt hade inte alla ritningar varit klara när de räknat senast, så nu skulle Diös och Vägförbättringar få fjorton dagar på sig att räkna på de nya ritningarna. I slutändan gick entreprenaden till Diös.⁵⁷⁰

Vid byggandet av skolor i Valsätra, Årsta och kvarteret Ferlin i början på 1970-talet var Diös återigen inblandat i en episod med lite oklara om-

⁵⁶⁴ USA, CBK, AIII:1, Centrumbyggnad Gamla Uppsala, Protokoll 1963-02-16, § 42, 44.

⁵⁶⁵ USA, CBK, AIII:5, Bibliotek i kv. Sandstenen, Protokoll 1965-04-22, § 6.

⁵⁶⁶ USA, CBK, AIII:9, Barnstuga Körveln, Protokoll 1973-04-12, § 29.

⁵⁶⁷ USA, CBK, AIII:7, Nybyskolan, Protokoll 1974-10-29, § 18.

⁵⁶⁸ USA, CBK, AIII:4, Idrottens hus, Protokoll 1964-11-17, § 70.

⁵⁶⁹ USA, CBK, AIII:4, Idrottens hus Protokoll 1964-11-23, § 72.

⁵⁷⁰ USA, CBK, AIII:4, Idrottens hus Protokoll 1965-01-25, § 11.

ständigheter. Företaget BPA hade inkommit med tilläggsanbud på grund- och markarbetet efter att anbuderna öppnats eftersom de hade räknat fel på en detalj. Deras anbud höjdes då med 37 000 kronor, men de var fortfarande lägst. Det framkom dock att konsulten uppgett felaktiga uppgifter till Anders Diös AB, som därför fick chans att räkna om sitt anbud. Även detta skedde efter att anbuderna hade öppnats. Ändringen gjorde att Diös kunde sänka sitt anbud 50 000 kronor och hamna lägre än BPA och Diös fick också kontraktet som var värt över två miljoner kronor.⁵⁷¹ Det är naturligtvis möjligt att det bara begåtts ett misstag och att inget oegentligt förekom, men eftersom Diös fick möjlighet att komplettera efter att anbuderna hade brutits öppnar det upp för misstankar om att företaget kan ha blivit informerat om de andra anbuderna. Det går alltså inte att säga att Diös samarbetade med någon för att få fördelar, men ärendehanteringens visar också att CBK kanske inte direkt gjorde sitt yttersta för att förhindra att risken för oegentligheter eller misstankar om oegentligheter uppstod.

Vid antagande av anbud för en skola år 1970 tog byggnadsintendenten kontakt med de tre lägsta anbudsgivarna för att reda ut hur ändringar i byggplanerna, bland annat hade gymnastiklokalen flyttats, skulle påverka anbuderna. Återigen uppstod en situation där de ursprungliga anbuderna var kända för någon från beställarsidan när revideringar av anbuderna företogs. Den här gången påverkade det däremot inte den inbördes ordningen.⁵⁷²

Det gjorde det dock när Elverket skulle anlägga ett nytt värmeverk år 1961. Det framkom av granskningen av anbuderna för rörledningsarbeten att lägsta anbudsgivaren, Värme AB Radiator från Örebro, kunde anlitas givet att "undersökningar visa, att företaget har kapacitet för de arbeten, varom här är fråga". I anbudssammanställningen är formuleringen överstruken och näst lägsta budgivare har i stället tilldelats kontraktet. En kopia på ett brev från Nordiska Värme AB, det företag som tilldelats kontraktet, visar också att företaget i samtal med representant från Elverket gått med på att sänka sitt anbud till 244 800 kronor, eller 200 kronor mindre än Värme AB Radiator. Det var således inte elverket främmande att ställa anbudsgivarna mot varandra efter att de inkommit med anbud och förmå dem att ändra anbuderna till fördel för elverket.⁵⁷³

Även vid utbyggnaden av brandstationen uppstod en situation vid antagande av ventilationsanbud där hanteringen av ärendet gjorde att det skulle ha kunna väckts misstankar. Enligt anbudsbilagan var lägsta anbudsgivare Industri & byggventilation med 127 500 kronor, därefter

⁵⁷¹ USA, CBK, AIII:6, Låg- och mellanstadieskola i kv. Ferlin, Protokoll 1970-08-27, bil. § 20.

⁵⁷² USA, CBK, AIII:6, Låg- och mellanstadieskola i kv. Ferlin, Protokoll 1970-11-19, § 35.

⁵⁷³ USA, Gas- och elverksstyrelsen, F3:7, "Protokoll fört vid öppning av anbud av hetvattendistributionsanläggning...", 1961-08-22.

Lennerviks med 132 600 kronor och därefter Bacho med 139 700 kronor. Anbudet öppnades den 8 november. Den 18 november togs beslut om kontrakt för alla entreprenader förutom ventilation. I en makulerad version av protokollet från det sammanträdet står först att kommittén antog Industri & byggventilations anbud. Detta är sedan överstruket med tipp-ex och i stället står att beslutet hade skjutits upp. I den nya versionen av protokollet står dock ingenting om ventilationsanläggningen. Vid sammanträdet därpå, den 2 december framgår att Bacho inkommit med avdragsanbud på 15 000 kronor, vilket sänkte deras anbud till 124 700 kronor och därmed blev lägst och också antaget.⁵⁷⁴ Det är oklart om det här kan anses gå emot stadens egna regler. Det står ingenting i reglementet om komplettering av anbud, det står bara att anbud som är sent inkomna inte ska beaktas. I grunden handlar det också om av vilken anledning de tilläts göra avdraget. Upphandlingsreglementet säger att "[m]yndigheten må, där så kan ske utan att övriga anbudsgivares berättigade intressen åsidosättes [...] avtala med anbudsgivaren att denne skall avstå från sådana anspråk, som myndigheten finner sig icke böra godtaga".⁵⁷⁵ Det fanns också utrymme för att begära in nya anbud om det inte fanns något tydligt bästa alternativ.⁵⁷⁶

Det framgår inte av protokollet om det var kommittén som begärde in komplettering av anbud men det finns anledning att tro att så är fallet. I anbudssammanställningen noterade Göte Wallin att erfarenheterna av Industri- och Byggventilation hade varit blandade och att senast de fått en entreprenad hade problem uppstått. Efter att ha pratat med ägaren hade han dock fått garantier om att det inte skulle uppstå problem och att den person som var ansvarig då inte längre var anställd av företaget. Den näst lägsta budgivaren var inte aktuell då de hade angett att automatiken de kunde tillhandahålla var av ett annat märke än det som användes vid de befintliga anläggningarna, vilket sågs som ett problem av Wallin, främst ur servicesynpunkt. Han avslutade med att skriva:

Efter samtal med fabrikör Stig Karlsson varvid jag framhållit, att vi i beställningsbrev och kontrakt mycket hårt kommer att binda honom och efter många överväganden föreslår jag, att byggnadskommittén antar Industri och Byggnadsventilation.⁵⁷⁷

⁵⁷⁴ USA, CBK, AIII:1, Brandstationen, Protokoll 1966-11-18 § 54; 1966-12-02 § 59–60.

⁵⁷⁵ "Förslag till Allmänna bestämmelser för kommunal upphandling" § 12. c, återgivet i Sammanläggningsdelegerades i Uppsala tryck 23/9 1966 Ser. A, nr 19, s. 66.

⁵⁷⁶ "Förslag till Allmänna bestämmelser för kommunal upphandling" § 13, återgivet i Sammanläggningsdelegerades i Uppsala tryck 23/9 1966 Ser. A, nr 19, s. 65.

⁵⁷⁷ USA, CBK, AIII:1, Brandstationen, Protokoll 1966-11-16, bil. § 54.

Det är inte alltför långsökt att tänka sig att någon vid CBK inte var helt lugnad av detta besked och därför hörde av sig till Bacho för att se om de möjligen kunde sänka sitt anbud.

Även om det inte i upphandlingsförordningen var alldeles tydligt hur tilläggsanbud skulle hanteras verkar det som att CBK själv i andra sammanhang var av uppfattningen att de normalt inte skulle tillåtas. Bara några månader efter att detta utspelat sig uppstod en situation där två byggnadsentreprenörer inkom med kompletterande anbud för uppförande av en högstadieskola i stadsdelen Gränby. Byggnadskommittén beslutade att godkänna tilläggsanbudena eftersom de inte påverkade anbudens inbördes ordning.⁵⁷⁸ Resonemanget indikerar att om de relativa positionerna förändrats skulle tilläggsanbudena inte ha godkänts. Det var dock inte något som förhindrade dem från att anta tilläggsanbudena i fallet med brandstationen. Det ser således ut som att CBK av någon anledning beslutade att kringgå vad de själva uppfattade som principer för antagande av tilläggsanbud i fallet med brandstationen.⁵⁷⁹ Utfallet fick ofta gå före processuella överväganden. Förvaltningens agerande var dock inte alltid konsekvent, och det var även under den här perioden ibland svårt att förstå vilken logik som styrde valen. År 1961 godtogs exempelvis inte två anbud eftersom företagen inte följt instruktioner, men år 1968 tilläts flera företag vid en liknande situation att ändra sina anbud.⁵⁸⁰

Det förekom också att byggföretag erbjöd andra lösningar än de som stod i programhandlingarna. När Studenternas idrottsplats skulle byggas till, och om, i slutet av 1960-talet föreslog Anders Diös AB att "betongelementen utföres som vinkelsteg" i stället för den utformning som CBK låtit ta fram. Diös kunde därmed sänka sitt anbud med 15 000 kronor, vilket innebar att de hamnade lägre än lägsta anbudsgivare för den ursprungliga lösningen.⁵⁸¹

Hanteringen av sena och ändrade anbud visar att förvaltningens agerande inte bara var inkonsekvent utan att det också fanns många möjligheter att ge företag kontrakt på sätt som kan anses vara oförenliga med värderingar som opartiskhet och likabehandling. Återigen är avsikten inte att anklaga förvaltningen för att medvetet ha gynnat någon part utan i stället att visa att det fanns möjligheter att göra det. I och med att det

⁵⁷⁸ USA, CBK, AIII:2, Gränby högstadieskola, Protokoll 1967-02-24, § 56.

⁵⁷⁹ Se också USA, CBK, AIII:4, Ålderdomshem kv. Idun, Protokoll 1967-04-06, § 131 för liknande förfarande.

⁵⁸⁰ USA, UH, A1A:3, Protokoll 1961-03-11, § 19. Angående det ena företaget ville verkst. ledamoten också få till protokollet att han ansåg att de inte besatt de resurser som krävdes för att klara av bygget. Det är ett av få tillfällen då företagets kapacitet nämns i samband med anbudsprövning; USA, CBK, AIII:5, Valsätra, Protokoll 1968-10-22, bil. § 44 A.

⁵⁸¹ USA, CBK, AIII:8, Studenternas idrottsplats, Protokoll 1968-12-02, bil. § 15.

också vid flera tillfällen förekom att agerandet knappast kan anses ha varit förenligt med förvaltningens eget regelverk tyder det också på att processuella övervägande inte alltid stod överst på agendan.

Bristande rutiner

Det har redan fastslagits att förvaltningen inte alltid agerade efter de principer som de själva ansåg vara viktiga i samband med hanteringen av anbud. Problemet sträckte sig dock längre än så. År 1972 inkom en skrivelse från Sveriges kommunalekonomiska förening (SKF) till CBK med redogörelse för en granskning de företagit av ”entreprenad- och konsultupphandling” för barnstugor. Hur det kommer sig att SKF granskade detta, i vilken utsträckning de granskade upphandlingen i staden, huruvida det var en engångsföreteelse, och om inte, när det börjat, har jag inte lyckats hitta något svar på. I skrivelsen återfinns några frågor samt några påpekanden. För det första undrade de om CBK kunnat utnyttja att objekten uppvisade ”viss likformighet” och om det lett till lägre konsultkostnader. De undrade vidare hur ersättningen till konsulterna beräknades och kontrollerades. De kunde inte kontrollera detta själva då det inte fanns några avtal. För ventilations- och VS-kontrakten anmärkte de att kontrakten signerats långt efter att arbetena påbörjats. Det fanns också en diskrepans mellan när det stod att de signerats och när de faktiskt signerats. För ventilationskontraktet till exempel stod det att det signerats den fjärde december 1970, men det hade inte återsänts från entreprenören, AB Levent, till CBK förrän i oktober året därpå. Till skillnad från konsultkontrakten där SKF bara var intresserade av hur villkoren såg ut såg de sig här nödgade att påtala kontraktens betydelse i AB. De föreslog att någon form av ”bevakningsrutin införes för att säkerställa att formellt oantastliga kontrakt kommit CBK till handa före byggstart”.⁵⁸² Det påpekades också att tretton byggnadsobjekt, med anslag på nästan 60 miljoner kronor, inte hade slutredovisats trots att det i reglementet för CBK framgick att redovisning skulle ske till stadsfullmäktige direkt efter kontrollbesiktning.⁵⁸³

Problemet med slutredovisningar kvarstod trots påpekandet. Så sent som 1981 redovisades ett stort antal projekt i bunt, där några av dem påbörjats redan 1973. Föredragande kommunalråd beklagade sig över att CBK inte inkommit med slutredovisningar eftersom det då var svårt att

⁵⁸² USA, CBK, AI:2, Protokoll 1972-04-06 bil. § 365 a. Där finns också svar från Wallin där han bland annat förklarar att CBK hade hög arbetsbörda vilket var anledningen till att slutredovisningarna dröjt.

⁵⁸³ USA, CBK, AI:2, Protokoll 1972-04-06 bil. § 365 a.

följa upp hur kostnaderna såg vid de olika projekten. Även om det totala kostnadsöverskridandet var lågt hade vissa av objekten blivit betydligt dyrare än beräknat, något som inte meddelats stadsfullmäktige.⁵⁸⁴ Det innebär att CBK måste ha flyttat över pengar från konton som egentligen var avsedda för de berörda projekten eftersom de inte fått några tilläggsanslag. Det kräver i sin tur att andra projekt producerade överskott som kunde föras över, vilket innebär att de genomsnittliga överkostnaderna inte ökade.

Vid byggandet av en skola i Storstora i mitten av 1970-talet reagerade kommunalrådet Bengt Johansson (fp) starkt på att kommunalrådsberedningen gavs så lite tid till hantering av ärendet:

Mot bakgrund av [redovisningen av hanteringen av projektet] finner jag skäl erinra om [*sic!*] att ansvaret för projektering och byggande av skollokaler åvilar byggnadskommittén för skollokaler, vari ingår företrädare för centrala byggnadskommittén och skolstyrelsen. Det kan inte tolereras att beredande instanser förbehåller sig själva så gott som all tillgänglig beredningstid i ärenden och framlägger dem för beslutande instanser så sent att all egentlig prövning av ärendet omöjliggörs om en yttre tidsram skall kunna hållas.⁵⁸⁵

Vidare anmodades byggnadskommittén att ”omgående se över formerna för handläggning av ärenden så att liknande fadäser kan undvikas i fortsättningen”.⁵⁸⁶ CBK kontrade med att påpeka att de tidsramar de hade att arbeta inom var allt för snäva och kraven på projekteringstider ”innebär att helt orimliga krav ställes på CBK:s personal liksom på anlitate konsulter”.⁵⁸⁷ De menade dessutom att ärendet inte hanterats annorlunda än andra ärenden, att byggnadsborgarrådet löpande hållits underrättad såväl under hand som mer formellt exempelvis genom att kallelser och protokoll skickats till kommunalrådet samt att ”[m]öjligheten finnes också [...] att tillkalla ansvarig tjänsteman för redogörelse om objekten så att ev ’fadäser’ kan undvikas”.⁵⁸⁸ I en skrivelse till kommunalrådsberedningen där CBK försvarade sig mot anklagelserna påpekade de dessutom att de ”[u]nder större delen av sin hittillsvarande verksamhet har [...] fått arbeta under tidspress, som varit påfrestande för befattningshavaren och icke till gagn för arbetet” och uttryckte en önskan om att ”kommunens centrala myndigheter genom tidigareläggande av sina beslut [skulle ge] CBK

⁵⁸⁴ Uppsala Kommunfullmäktiges tryck 1981-06-14, Ser. A, nr 18, s. 327.

⁵⁸⁵ USA, CBK, AIII:15, Storstora skola, Protokoll 1975-11-26, bil. § 58. Understrykning i original.

⁵⁸⁶ USA, CBK, AIII:15, Storstora skola, Protokoll 1975-11-26, Bil. § 58.

⁵⁸⁷ USA, CBK, AIII:15, Storstora skola, Protokoll 1975-11-26, bil. § 60. Understrykning i original.

⁵⁸⁸ USA, CBK, AIII:15, Storstora skola, Protokoll 1975-11-26, bil. § 60.

möjlighet att arbeta med mera normala tidsramar, varigenom remisser och beredning kunde ske på ett för alla parter mera tillfredställande sätt”.⁵⁸⁹

Det fanns således uppenbara styr- och kontrollproblem inom den kommunala förvaltningen. Likväl avspeglade sig detta inte i exempelvis höga kostnadsöverskridanden eller liknande. Det verkar således framför allt ha varit den formella kontrollen som inte fungerade som den skulle, medan målen, åtminstone vissa av dem, uppfylldes. Det framgår också att den tidspress som ledde till att okonventionella upphandlingsmetoder användes till viss del ansågs bero på hur ”kommunens centrala myndigheter” hanterade ärendena. Det kan vidare noteras att tidspressen inte var begränsad till Uppsalahem, som var den instans som i störst utsträckning använde svaga incitament, vilket betyder att förfarandet inte fullt ut kan tillskrivas tidspressen.

Närläsningen av förvaltningens agerande under olika omständigheter visar att det visserligen fanns en uppfattning om att vissa processuella aspekter skulle respekteras, men att det i praktiken ofta inte blev fallet. Förvaltningens normsystem pekar således även den mot en förhållandevis låg grad av formrationalitet.

Problematiska projektörer

Precis som under den föregående perioden förekom det ibland att det uppstod problem med entreprenörerna. Vid några tillfällen ledde förseningar till att CBK hotade med skadeståndskrav eller till och med att vägra att göra fler affärer med företaget.⁵⁹⁰ I andra fall uppstod oenighet om vad som faktiskt beställts.⁵⁹¹ Återigen var det dock framför allt samarbetet med arkitekter och konsulter som kärvade.

Ett exempel var när staden uppförde lokaler åt företaget Scanditronix. Statsbidrag kunde utgå till industribyggnader från Arbetsmarknadsstyrelsen kunde om de utfördes som beredskapsarbeten. Det utnyttjades av Uppsala för att bygga en industripark. CBK fick i uppdrag av kommunrådsberedningen att ansvara för byggnationen. Anslagsäskandet baserades på preliminära ritningar från konsultfirman Gees Byggteknik AB. Det verkar som att konsultföretaget hade anlåtats av företaget Scanditronix som var de framtida hyresgästerna. Byggnadsintendenten Göte Wallin var i den PM som utgjorde anslagsansökan noga med att poängtera att underlaget

⁵⁸⁹ USA, CBK, AIII:15, Storstora skola, Protokoll 1975-11-26, bil. § 61.

⁵⁹⁰ USA, AIII:4, Sunnersta herrgård, Protokoll 1964-02-01, bil. § 26; USA, CBK, AIII:4, Ålderdomshem kv. Idun, Protokoll 1965-09-17, § 56; USA, CBK, AIII:4; Kiosk- och toalettanläggning vid Svandammen, Protokoll 1965-10-26, § 20.

⁵⁹¹ USA, CBK, AIII:2, Pensionärshem Gnejsen, Protokoll 1963-10-10, bil. § 39; USA, CBK, AIII:3, Katedralskolan, Protokoll 172-04-27, § 151.

var bristfälligt samt att möjliga invändningar från Yrkesinspektionen skulle kunna komma att medföra ändringar. Att anslag söktes trots att underlaget var bristfälligt torde ha att göra med att statsbidrag bara skulle kunna vara aktuellt om byggnaden var färdigställd den 20 juni 1972. Kommunalsrådsberedningen tog beslut om att CBK skulle sköta ärendet den 17 november 1971.⁵⁹² Tiden var således knapp.

Efter att anbudet kommit in gjordes en ny kostnadsberäkning, och föga förvånande visade det sig att de anslagna medlen inte skulle förslå. VVS-entreprenaden uppgick till ca 300 000 kronor i stället för beräknade 140 000 kronor, mer än en fördubbling. I skrivelsen till KF med ansökan om ytterligare anslag poängterade Wallin att den gamla kostnadsberäkningen var dålig och att stora ändringar i projektet behövde genomföras. En ny projektör anlätades för att genomföra ändringarna vilket ledde till att kostnaderna för projektering dubblerades. Anledningen till att VVS-entreprenaden blev så mycket dyrare var bland annat anmärkningar på värmesystemet och hygienkrav från YI.⁵⁹³ Någon slutredovisning finns inte i arkiven, men om de slutgiltiga kostnaderna överensstämde med de anslagna medlen innebär det ett kostnadsöverskridande från första anslag på dryga tretton procent. I det här fallet berodde överskridandet således på att underlaget var bristfälligt. Det kan också noteras att i stället för att fortsätta arbeta med den konsultfirma som tagit fram de första ritningarna beslutade CBK att anlita Bjerking's konsultbyrå.

Ett annat problem uppstod till följd av ett försök att rationalisera projekteringsarbetet. Det gick bland annat ut på att flera olika projekt samprojekterades för att uppnå skalfördelar. Genom att använda sig av liknande lösningar i flera olika projekt kunde onödiga upprepningar undvikas. Även om den övergripande tanken var sund uppstod en del problem i implementeringen. Tydliga rutiner för hur anbudshandlingarna skulle utformas i det nya systemet hade inte införts, vilket fick till följd att det förekom att entreprenörerna fick svårt att beräkna vilka kvantiteter av olika material som projekten krävde. I samband med byggandet av bland annat Johannesbäcksskolan hade framför allt arkitekthandlingarna, men också andra konsulter's handlingar, använt ett inkonsekvent system vid angivning av antalet enheter beskrivningarna syftade på. Det kunde innebära att om handlingarna beskrev två identiska hus så kunde de för vissa detaljer ange den totala mängden som behövdes medan de för andra detaljer angav mängden per hus. Det fick till följd att byggentreprenören räknade fel vid sin kostnadsbedömning, och nu krävde ersättning från

⁵⁹² USA, CBK, AIII:13, Scanditronix Husbyborg, Protokoll 1971-12-01, bil. § 11.

⁵⁹³ USA, CBK, AIII:13, Scanditronix Husbyborg, Protokoll 1972-02-04, bil. § 23 a.

CBK på 100 000 kronor utöver kontraktssumman.⁵⁹⁴ CBK skickade då en skrivelse till alla arkitekter och konsulter som anlätades av dem för byggprojekt där missförhållandena påtalades. I skrivelsen fanns också ett förslag till lösning på problemet som gick ut på att de helt enkelt skulle vara mer precisa vid entreprenadhandlingar, samt att "[p]rojektören skall vara ansvarig inför uppdragsgivaren för de uppgifter som lämnas i entreprenadhandlingarna".⁵⁹⁵ Citatet väcker en del frågor. Det antyder att det *inte* fanns något ansvarsutkrävande av projektörernas arbete. Det kan bero på att relationen mellan beställare och konsulter präglats av ett såpass nära förhållande, kanske lite väl nära. Det förekom att kontrakt inte blev påskrivna förrän långt i efterhand och ibland även att det inte skrevs något över huvud taget.

Vid byggandet av det som senare kom att kallas annexet till Katedralskolan i början av 1960-talet fanns inget kontrakt för arbetet arkitekten Gösta Wikforss utförde mellan 1959 och 1962. Byggnadsintendenten hade fått en räkning på dryga 30 000 kronor från stadsbyggmästarekontoret för arkitektarbeten, men kunde inte se att det skulle ha upprättats något kontrakt för arbetet. Man konstaterade i stället att då inget kontrakt fanns fick man utgå från att de villkor som stipulerades i Wikforss skriftliga anbud var de som gällde. Det visade sig också att kostnaderna inte skulle kunna täckas av det beviljade projekteringsanslaget, varför kommittén uppmanades att ansöka om ytterligare anslag hos fullmäktige.⁵⁹⁶ Några reprimander för agerandet finns inga spår av.

De informella relationerna tog sig flera uttryck. Det var uppenbart att CBK drog sig för att byta konsulter och att det ansågs värdefullt att bibehålla relationer med de konsulter som de ansåg att de utvecklade ett välfungerade förhållande till. CBK skrev därför att

med hänsyn till det goda samarbete med såväl arkitekter andra konsulter som med entreprenörer hemställer centrala byggnadskommittén om att vid utarbetandet av ritningar och andra byggnadshandlingar, för byggnadskommitténs räkning, all den noggrannhet som kan anses vara nödvändig iakttas. [*sic!*]⁵⁹⁷

Skrivelsen tog också upp problemen som kunde uppstå till följd av ofullständiga ritningar. Till att börja med konstaterades att det, vilket kan tyckas uppenbart, kunde leda till "tolkningstvister och diskussioner", men också förseningar, vilket "gammal erfarenhet" visade. Det var dock inte

⁵⁹⁴ 100 000 kr. 1965 motsvarar drygt 1 miljon kr i 2017 års penningvärde. Beräknat med hjälp av Edvinsson & Söderberg 2011.

⁵⁹⁵ USA, CBK, AIII:1, Betonggjutaren, Protokoll 1965-10-26, bil. § 60, understrykning i original.

⁵⁹⁶ USA, CBK, AIII:3, Katedralskolan, Protokoll 1964-06-26, bil. § 67.

⁵⁹⁷ USA, CBK, AIII:1, Betonggjutaren, Protokoll 1965-10-26, bil. § 60, understrykning i original.

bara tvisterna i sig som var problemet. Det kunde också leda till högre anbud och även att vissa entreprenörer kunde dra sig för att vilja lägga anbud över huvud taget ”på grund av ryktet om dåliga handlingar”.⁵⁹⁸

Under perioden användes stundtals, som påpekats, konkurrensutsättning vid anlåtande av arkitekter och konsulter. Det kunde dock leda till problem. Vid ett sådant tillfälle hade konsulten lämnat ritningar sent och meddelade sedan att han ville ha betydligt högre ersättning än kommittén var beredd att betala. Det verkar som att det inte heller då fanns något tydligt avtal för hur ersättning skulle beräknas. Wallin betonade att det inte var rimligt att kostnaderna avvek så mycket från det ursprungliga priset: ”Vi kan enligt mitt förmenande icke först anta en konstruktör som ger ett hyggligt anbud, vilket han sedan ’matar’ med extraräkningar”.⁵⁹⁹ Konsulten hade därutöver också räknat fel:

[Wallin] uttalar därvid sitt erkännande till Harald Wale för att denne snabbt påtalat detta så snart felen upptäckts vid ritningskontroll, vilket var i absolut sista stund före arbetets utförande, men han betonar också att förbiseendena varit så allvarliga att han i fortsättningen ej kan rekommendera Harald Wale Ingenjörbyrå som konstruktör.⁶⁰⁰

Det uppstod även problem med arkitekten, Sture Frölén. Frölén menade att kommittén beslutat att arkitekten, det vill säga Frölén, inte skulle närvara vid byggmöten i syfte att spara pengar, vilket han ansåg vara ovanligt. Kommittén hade sedan ändrat utformningen i förhållande till ritningarna vilket Frölén var upprörd över och han tyckte det var tråkigt att de inte ville ha mer tät kontakt, särskilt eftersom de enligt hans mening inte hade någon tekniskt kunnig i kommittén.⁶⁰¹

Även andra problem kunde uppstå till följd av den tidspress byggandet låg under i kombination med en avslappnad attityd till formella avtal. När ett antal barnstugor skulle byggas tog byggnadsintendenten kontakt med arkitektfirman Matell & Nordström som staden börjat anlita i början av 1960-talet och som utfört ett antal projekt för dess räkning. Ambitionerna för utbyggnaden av barnstugorna var höga från staden. 39 nya barnstugor skulle inrättas, varav 12 skulle byggas och resten inhysas i befintliga lokaler. Matell & Nordström skred genast till verket med projekteringen av de barnstugor som det var tänkt att de skulle utforma. Problemet var bara att något anslag inte hade beviljats ännu, och innan så hunnit ske hade programmet bantats, vilket ledde till att Matell & Nordström hade utfört arbeten som det inte fanns några anslagna medel för. De försökte trots det

⁵⁹⁸ USA, CBK, AIII:1, Betonggjutaren, Protokoll 1965-10-26, bil. § 60.

⁵⁹⁹ USA, CBK, AIII:4, Idrottens hus, Protokoll 1966-02-04, bil. A § 64.

⁶⁰⁰ USA, CBK, AIII:4, Idrottens hus, Protokoll 1965-11-16, § 52.

⁶⁰¹ USA, CBK, AIII:4, Idrottens hus, Protokoll 1966-11-27, bil. § 145.

få ut ersättning för nedlagt arbete. Matell & Nordström menade att de hade varit tvungna att sätta igång direkt för att ha en chans att bli klara med projekteringen i tid. Från CBK:s håll var inställningen emellertid att de hade sig själva att skylla då byggnadsintendenten hade varit noga med att poängtera att de, om de satte igång, gjorde det på egen risk.⁶⁰²

Trots att upphandlingsregler införts och att det fanns en ansats att behandla konsulter på samma sätt som företagen så var relationerna fortfarande i stor utsträckning informella. Det hade förmodligen fördelar men kunde också leda till problem. Framför allt visar det på att graden av formrationalitet även här var låg.

Slutsatser

Under perioden centraliserades och professionaliserades förvaltningen och planering blev allt viktigare. Det skedde samtidigt som ekonomin i många avseende blev hårdare reglerad och det offentliga räckvidd allt större. Byggandet industrialiserades, något som gick hand i hand med att totalentreprenaden började göra sitt intåg och att det skedde en konsolidering av byggbranschen. Tidigare forskning har framför allt betonat det kommunala planmonopolet och den statliga finansieringspolitiken som viktiga komponenter. Det här kapitlets främsta bidrag har varit att visa vad dessa processer fick för konsekvenser för den kommunala förvaltningen och hur de lokala aktörerna navigerade mellan olika målsättningar och krav.

Perioden vittnar om en till synes paradoxal utveckling. Å ena sidan ökade formaliteten. Kommunen antog enhetliga upphandlingsbestämmelser och mot slutet av perioden började konsulter och arkitekter upphandlas på liknande sätt som bygg- och installationsentreprenaderna. Å andra sidan användes svaga incitament och omdömesbaserade upphandlingsmetoder i större utsträckning. Det var fortfarande ovanligt att lägsta pris inte vann. Däremot blev det vanligare att använda sig av direkt- eller förhandlingsupphandling.

Det var nu framför allt två organ, Uppsalahem och CBK, som ansvarade för byggupphandlingen inom staden. Inom de båda organisationerna utvecklades två olika förhållningssätt till upphandlingen. Uppsalahem, som inte omfattades av samma lagar som CBK då det var en stiftelse och inte en kommunal myndighet, använde direktupphandlingar oftare, särskilt mot slutet av perioden. I både CBK och Uppsalahem delades beslutsfattandet och såväl politiker som experter var representerade. Det innebar att organisationsformen var väl lämpad för omdömesbaserat beslutsfattande även under den här perioden. I och med att fler regler

⁶⁰² USA, CBK, AIII:7, Barnstuga Ulleråker, Protokoll 1972-09-01, § 9 inkl. bilagor.

infördes är bedömningen ändå att den sammantagna graden av formationer ökade jämfört med föregående undersökningsperiod.

Öppen tävlan var det vanligaste tillvägagångssättet under hela tidsperioden. Det är dock möjligt att selektiv upphandling användes i större utsträckning än vad som framgår av protokollen. Svaga incitament och omdömesbaserat beslutsfattande förekom huvudsakligen under speciella omständigheter. Tidsbrist var en orsak. Andra gånger var det produkten som var speciell. Mindre kostsamma samt nydanande projekt kunde motivera att vissa specifika företag fick kontrakt. Dessa förfaranden utnyttjades mest frekvent av Uppsalahem. Det framgår av protokollen att det fanns regler för hur anbud skulle införas. Jag har tyvärr inte hittat dem som gällde för den tidigare perioden, men för Uppsalahem finns de i deras reglemente från start. Där framkommer att ”det offentliga entreprenadssystemet” skulle användas, vilket borde betyda att entreprenader skulle annonseras. I och med antagandet av kommunalförbundens regler år 1965 fanns möjlighet för övriga styrelser och nämnder att välja mellan öppen tävlan, särskild skrivelse eller upphandling under hand även efter att de nya reglerna införts.

Det vanligaste argumentet för att använda exempelvis löpande räkning var tidsbrist. Det ansågs helt enkelt inte finnas tid att ta fram ordentliga upphandlingsunderlag. Här spelade den statliga politiken en viktig roll, och framför allt finansieringen. Ofta var statsbidrag knutna till att byggnaderna uppfördes under en viss tidsperiod. Om planeringen av byggandet då inte kommit tillräckligt långt var byggherren tvungen att forcera projekten. Andra argument som förekom, och som kombinerades med tidsaspekten, var till exempel att det var praktiskt att anlita ett visst företag eftersom de redan var på plats.

Vid bygget av stadsdelarna Valsätra och Gottsunda upphandlades tusentals bostäder, hela bostadsområden, från Anders Diös AB utan någon konkurrens. Tidigare hade vissa projekt eller delar av projekt direktupphandlats. Hur kommer det sig att ett flertal projekt, värda många miljoner, kunde upphandlas från samma företag på det sättet? Det finns flera förklaringar. Utifrån ett transaktionskostnadsperspektiv, och om aktörerna ska tas på orden, var det inte ett så konstigt val. Det rörde sig om stora, svåröverskådliga och relativt komplicerade projekt som snabbt skulle bli färdiga. På så sätt var det naturligt att välja ett företag som byggherren haft ett gott samarbete med i flera decennier och som ansågs pålitligt såväl som tekniskt kompetent. Även byggmarknadens och bostadsfinansieringens organisering, tillsammans med industrialiserings- och planeringsidealen, gjorde att den ”statiska” konkurrensens roll, det vill säga den logik som auktionsförfarandet bygger på, blev mindre betydelse-

full.⁶⁰³ För att kunna ta sig an så pass stora projekt krävdes att företagen hade tillräcklig kapacitet. En stor andel av de företag som var aktiva inom kommunen var inte aktuella för projekt av den magnituden.

Vidare skedde en anpassning till den statliga lånepolitiken. Med hjälp av detaljerade underlag granskades varje bostadsprojekt för att bedöma hur stora lån de kunde tilldelas. Eftersom det då gjordes en ”objektiv” bedömning av hur kostsamt bygget skulle så fanns det inte ett lika starkt behov av konkurrensutsättning. Priset baserades helt enkelt på bostadsstyrelsen bedömning av husets värde. På så sätt minskade en av riskerna med att inte konkurrensutsätta projekten.

Slutligen fanns det en uppfattning om att karteller inom byggbranschen gjorde att det kunde vara fördelaktigare med förhandlingar i stället för att bjuda ut projekten i konkurrens. Oavsett förklaring innebär det att affärs-
mässiga hänsyn användes för att motivera valet av upphandling medan andra aspekter fick stå tillbaka.

En konsekvens av införandet av totalentreprenad och stora projekt som skulle bygga på långa serier innebar att det blev viktigare att vinna det första kontraktet. Skillnaden mellan att få och att inte få ett kontrakt blev mångfaldigt större. Det skapades dessutom intimare relationer mellan den offentliga förvaltningen och det utvalda företaget. Allt detta ökade såklart risken för oegentligheter. Det är påfallande i hur liten utsträckning detta potentiella problem diskuterades. Det som de facto blev en avsevärd förändring av den kommunala förvaltningens prioriteringar dryftades knappt inom kommunen.

Arkitekters och konsulter upphandlades vid några tillfällen i konkurrens även om det fortfarande var ovanligt. Förändringen var en konsekvens av den pågående omvärderingen av deras roller. Strävan efter att minska kostnaderna fick därmed olika konsekvenser för arkitekter och konsulter jämfört med byggtreprenörer. Konkurrensen ökade för de förra medan den minskade för de senare. Det rörde sig dock om relativa förändringar, byggupphandlingen var alltjämt mer konkurrensutsatt än upphandlingen av arkitekter och konsulter.

Även under denna period visar granskningen av hanteringen av sena och ändrade anbud att förvaltningen inte alltid var förutsägbar. Trots att det fanns en uppfattning om att det var viktigt hur anbuden hanterades och att det togs principbeslut om vilka rutiner som skulle gälla fortsatte förvaltningen att agera inkonsekvent. I termer av förvaltningens normsys-

⁶⁰³ Utifrån en ”dynamisk” syn på konkurrens skulle man kunna argumentera för att detta var bättre för utvecklingen på lång sikt eftersom målet ur den synvinkeln framförallt är att hitta nya sätt att producera saker på. Genom att begränsa konkurrensen på kort sikt kan effektiviteten öka på lång sikt är tanken. Det är syn som ligger nära det som brukar kallas för innovationsupphandling, se t.ex. Westling 1991. Relationen och skillnaderna mellan statisk och dynamisk konkurrens är dock långt ifrån okomplicerad.

tem blir omdömet därmed att det sammantaget inte skedde någon större förändring jämfört med föregående period.

Trots den forcerade byggtakten och de uppenbara samarbets- och koordinationsproblemen finns det inga indikationer på att kostnadsöverskridanden blev ett större problem under perioden. Uppsalahems byggande är tyvärr inte inkluderat, men även övrigt byggande karaktäriserades av ett högt tempo. På så sätt låg byggandet i linje med fullmäktiges vilja.

Både den statsvetenskapliga och den kommunhistoriska forskningen har identifierat en brytpunkt vid slutet av andra världskriget. Förändringen som påbörjades då förknippas ofta med genomförandet av den socialdemokratiska politiken. I den statliga förvaltningen blev utfall uppvärderat på bekostnad av processuella hänsyn. Inom kommunerna ska en ny typ av ideologi ha vuxit fram i och med ”det kommunalpolitiska genombrottet”. Som framgick av förra kapitlet syntes inte mycket av det i kommunens agerande som byggbeställare. Den största förändringen kom i stället under senare delen av 1960-talet, det vill säga drygt två decennier efter krigsslutet.

Både tidpunkten och sättet för förändringen pekar på viktiga skillnader jämfört med exempelvis arbetsmarknadspolitiken där nya rekryteringsmetoder sågs som förutsättningar för implementeringar av den nya politiken. Även om kommunen reformerade förvaltningen för att öka effektiviteten, framför allt genom centralisering, gjordes det inte med det uttalade målet att detta skulle leda till mer omdömesbaserat agerande. Det omdömesbaserade agerandet var i den meningen inte en integrerad del av vad vi kan kalla ”förvaltningspolitiken” utan snarare en oönskad konsekvens.⁶⁰⁴ Den relativa förändring mellan form och utfall berodde därför inte huvudsakligen på att det sågs som mindre viktigt att följa vissa principer. Politiken i kombination med byggbranschens utveckling och kommunens planering gjorde däremot att vinsten av att bryta mot dessa principer sågs som högre nu än vad den gjort tidigare.

Miljonprogrammet har oftast studerats utifrån dess konsekvenser för den byggda miljön eller påverkan på byggindustrin, och då framför allt det storskaliga byggandet och framväxten av totalentreprenaden.⁶⁰⁵ Andra viktiga aspekter har fått mindre utrymme. Frågan om konkurrens har till exempel tagits upp men inte granskats närmare.⁶⁰⁶ Som framgått av det här kapitlet bidrog framför allt allmännyttans byggande till koncentration inom branschen inte bara genom att använda totalentreprenad och

⁶⁰⁴ Resonemanget utgår från att vi kan lita på aktörernas uttalade motiv för att använda svaga incitament. Det är naturligtvis också helt möjligt att svaga incitament användes för att gynna någon specifik part, vilket skulle betyda att användandet av dem inte var en oönskad konsekvens.

⁶⁰⁵ Bladh 1991; Eriksson 1994; Gråbacke 2002; Johansson 1980.

⁶⁰⁶ Gråbacke 2002.

storskaliga projekt utan också genom att konsekvent vända sig till ett företag. Genom att också studera kommunens övriga byggande har jag kunnat visa att det inte var en nödvändig konsekvens av att använda totalentreprenad och att projekten blev större; CBK fortsatte att utlysa sina projekt i konkurrens även när Uppsalahem inte gjorde det.

Mest påtaglig är ändå frånvaron av en diskussion om vad byggandet innebar för kommunerna själva, både inom den tidigare forskningen och i dåtidens debatt. Uppsala var inte unikt i hur upphandlingen av bostäder inom ramarna för miljonprogrammet hanterades. Mellan 1968 och 1970 upphandlades aldrig mer än 30 procent av allmännyttans flerfamiljshus i konkurrens och mellan 23 och 28 procent av antalet lägenheter upphandlades via förhandlingar.⁶⁰⁷ Under den period då det offentliga förmodligen byggde som mest i förhållande till BNP någonsin ökade samtidigt det omdömesbaserade agerandet betydligt.⁶⁰⁸ Det innebär att det uppstod en situation där det var lättare att gynna någon på otillbörligt vis samtidigt som det uppstod fler tillfällen då det kunde göras och vinsterna av att göra det var större.⁶⁰⁹ Skillnaden jämfört med de tidigare perioderna är påtaglig. Inte heller då förefaller det ha funnits någon större medvetenhet kring exempelvis jävsfrågor, och det var ett återkommande tema att likartade situationer hanterades på olika sätt. På grund av att starka incitament trots det huvudsakligen användes hade det inte så stora konsekvenser för det övergripande intrycket av hur upphandlingen sköttes. Då den höga graden av handlingsutrymme inte utnyttjades i någon större utsträckning var det kanske inte av så stor betydelse att det i många avseende saknades kontrollmekanismer. Under 1960-talet började dock svaga incitament användas allt oftare. Intrycket är att förändringen inte var en särskilt genomtänkt. Det gjordes inga utredningar där kommunernas möjlighet att upprätthålla vissa ideal diskuterades. Det var först när förändringen redan var påbörjad som exempelvis frågan om konkurrensen i bostadsbyggandet började få mer uppmärksamhet, och då på nationell nivå.⁶¹⁰ Frågan om opartiskhet dryftades visserligen på sina håll och det fanns en opinion för att lagstifta om kommunernas upphandling. Den debatten saknas dock nästan helt i Uppsala kommun och det finns inga

⁶⁰⁷ SOU 1972:40, s. 65, tabell 4:1.

⁶⁰⁸ Det finns inte någon lättillgänglig statistik över det offentliga andelen av byggandet, men avgränsat till bostadsbyggande så kan konstateras att antalet färdigställda lägenheter aldrig har varit så högt som under miljonprogrammet och att det offentliga andelen av nyproducerade lägenheter i flerbostadshus låg på runt 55 till 70 procent. I nuläget ligger allmännyttans andelen av nyproduktionen på ungefär 20-30 procent (ej inkluderat övriga offentliga aktörers bostadsbyggande vilket dock inte borde påverka siffrorna i någon större utsträckning). SCB 1980, s. 59, Diagram 2.1.10; SCB 2017; SCB "Statistikdatabasen"; SABO, "SABO-företagens byggande".

⁶⁰⁹ Jämför Erlingsson 2006; Andersson 2002.

⁶¹⁰ Utredningen som mynnade ut i rapporten "Konkurrens i bostadsbyggandet" tillställdes i december 1969 och lämnade sitt utlåtande 1972, SOU 1972:40.

indikationer på att gjordes några ansträngningar för att försäkra sig om att opartiskhet och transparens rådde vid Uppsalahems förhandlingsupphandlingar.

Av det framgår att den förändring som identifierats inte enkelt kan förklaras vare sig med en förskjutning i ideologi eller med förändringar i den ekonomiska strukturen. I stället måste slutsatsen vara att utfallet var en konsekvens av en kombination av idéer, ideal och institutioner samt ekonomiska och organisatoriska förutsättningar där olika konfigurationer ledde till olika utfall.

Sammanfattande diskussion

Syftet med den här avhandlingen har varit att förstå och förklara hur byggupphandlingen och hur balansen mellan olika mål hanterades på kommunal nivå fungerade i Sverige under en period då kommunernas upphandling inte var reglerad. Utifrån syftet ställdes tre frågor: hur agerade kommunen i relation till marknaden och företagen? Hur fungerade den kommunala förvaltningen? Och hur såg den institutionella och historiska kontext som upphandlingen ägde rum inom ut?

Undersökningen utformades som en fallstudie av Uppsala kommuns byggupphandling mellan åren 1870 och 1975 för att kunna kombinera ett långt tidsperspektiv med en detaljerad undersökning av såväl formella institutioner som praxis.

En utgångspunkt för undersökningen var att en offentlig organisation kan ha flera potentiellt motstridiga mål och att offentlig upphandling därmed innebär att avvägningar måste göras mellan dessa. Tidigare forskning har framför allt identifierat en tendens för offentliga beställare att dra sig för att använda såväl svaga incitament – det vill säga löpande räkning och förhandlingsupphandlingar i stället för kontrakt med fast pris som har utlysts i konkurrens – som att fatta omdömesbaserade beslut, vilket kan leda till att upphandlingen blir mindre ekonomiskt effektiv än vad den annars skulle varit. Patrick Bajari och Steve Tadelis menar till exempel att på grund av transaktionskostnader kan det vara effektivt att använda svaga incitament vid komplicerade byggprojekt eftersom det är svårt att på förhand veta exakt vad som behöver göras, vilket kan leda till kostsamma förhandlingar om ändringar behöver göras till följd av oförutsedda händelser eller problem. De har visat att privata byggbeställare i USA använder svaga incitament i högre grad än offentliga beställare och menar att det beror på att offentliga beställare har andra målsättningar med sin

verksamhet än ekonomisk vinst, till exempel offentlighetsprincipen och objektivitetsprincipen och främja konkurrens.⁶¹¹

Annan forskning har likaledes identifierat en tendens hos offentliga beställare att undvika att fatta omdömesbaserade beslut och kopplar det i stor utsträckning till en misstro mot offentliga tjänstemän. Anechiarico och Jacobs menar att korruptionsskandaler gjort att upphandlingsreglerna på många håll i USA blivit så strikta att de omöjliggör effektiv upphandling medan Kelman, även han i en amerikansk kontext, bland annat pekat på att risken för att misstänkliggöras gör att tjänstemän drar sig för att ta beslut som inte enkelt kan kontrolleras på ett ”objektivt” vis. Tendensen förstärks av att ansvaret för upphandlingen ofta vilar ensamt på en tjänsteman.⁶¹²

En annan utgångspunkt har varit att de motsättningar som kan uppstå och hur de hanteras påverkas av vilken typ av marknad upphandlingen sker på och vilka institutioner som aktörerna agerar inom ramarna för. Dessa två utgångspunkter kombinerades sedan i en modell för vad som påverkar valet mellan svaga och starka incitament i offentlig upphandling. Modellen låg sedan till grund för de forskningsfrågor som användes för att uppnå syftet.

I korthet säger modellen att såväl privata som offentliga beställare är mer benägna att använda svaga incitament, det vill säga löpande räkning och begränsad konkurrens vid infordrande av anbud, om det är svårt att göra en tillförlitlig uppskattning av projektets kostnader. Det är dock inte den enda variabeln av betydelse, andra omständigheter påverkar också valet incitament. Branschens struktur och institutioner har även de betydelse eftersom vinsten av att utlysa ett projekt i konkurrens är mindre om marknaden har få aktörer. Det kan också finnas transaktionskostnadsreducerande mekanismer på marknaden som påverkar valet för beställaren.

För en offentlig beställare kan dessutom andra aspekter än ekonomisk effektivitet ha större betydelse än för en privat beställare. Starka incitament kan tänkas användas i större utsträckning i en regelstyrd organisationsmodell där beslut fattas av generalister, om det finns en stark betoning på aspekter som offentlighetsprincipen och objektivitetsprincipen, om det finns misstankar om korruption eller om den som är ansvarig för upphandlingen är mån om att skydda sig mot sådana misstankar.

Det innebär också att möjligheterna att använda svagare incitament ökar om förvaltningsmodellen inte är baserad på formellt regelföljande utan i stället är baserad på exempelvis politiker- eller expertinflytande, om ekonomiskt utfall är viktigare än processuella överväganden och om det

⁶¹¹ Bajari & Tadelis 2001; 2006.

⁶¹² Anechiarico & Jacobs 1996; Kelman 1990.

går att skydda sig mot korruptionsanklagelser, till exempel genom att beslut fattas i grupp.

Sammanfattningsvis innebär det att sannolikheten att starka incitament används ökar ju mer formationell en organisation är, allt annat lika. I avhandlingen avses med graden av formationellitet en sammantagen bedömning av förutsättningarna för att fatta omdömesbaserade beslut som i sin tur påverkar hur sannolikt det är att svaga incitament används i upphandlingen. De olika aspekterna som listades ovan kan delas in i tre kategorier: organisationsform, grad av detaljreglering och normsystem. Med organisationsform avses för det första vem som fattar beslut: generalister, experter eller politiker där generalister antas bidra till högre grad av formationellitet. För det andra avses huruvida beslut fattas gemensamt eller om ansvaret vilar på enstaka tjänstemän. Om grupp fattas gemensamt bidrar det till lägre grad av formationellitet. Dessutom påverkar graden av detaljreglering, ju mer detaljerad desto mer formationell. Slutligen påverkar organisationens normsystem. Det går att föreställa sig en organisation som inte har tydliga regler och där beslut fattas av experter och politiker men där processuella överväganden fortfarande är viktigare än utfallsrelaterade mål. Ju mer processuella överväganden betonas, desto mer formationell anses organisationen vara.

Genom att besvara de tre forskningsfrågorna går det också att ta reda på graden av formationellitet och i vilken utsträckning den kan förklara hur upphandlingen fungerade jämfört med andra förklaringsfaktorer som marknadsstruktur och den övergripande institutionella och politiska kontexten. Den första frågan, ”hur agerade kommunen i relation till marknaden och företagen?” undersöktes genom att kartlägga vilka typer av anbudsfordrarna och kontrakttyper som användes, men också i hur stora enheter projekten delades upp och hur förvaltningen hanterade interaktionen med specifika företag, till exempel konflikter och sena och ändrade anbud.

Den andra frågan, ”hur fungerade den kommunala förvaltningen?”, undersöktes genom att ta reda på hur förvaltningen var organiserad, vilka som var ansvariga för upphandlingen, vilka regler de hade att förhålla sig till och hur ansvar kunde utkrävas.

Den tredje frågan, ”hur såg den institutionella och historiska kontext som upphandlingen ägde rum inom ut?”, undersöktes genom att analysera bland annat branschpress, dagstidningar, offentliga utredningar och tidigare forskning.

Genom att kombinera svaren på de olika frågorna har det gått att identifiera de aspekter av modellen som varit viktigast för att förklara upphandlingen och därmed också svara på den övergripande frågan och uppnå syftet med avhandlingen.

Genom att studera en svensk kommun kan undersökningen bidra till flera olika forskningslägen. För det första kan resultatet relateras till den

teoretiska diskussionen om hur regleringar och organiseringen av den offentliga sektorn påverkar hur upphandlingen fungerar. Eftersom det inte fanns några statliga regleringar av kommunernas upphandling så lämpar det sig väl för en fallstudie.

Undersökningen är också av relevans för en svensk debatt om utvecklingen av den offentliga förvaltningen. Den svenska förvaltningen har sällan studerats ur ett övergripande och långsiktigt perspektiv. Trots det finns det vissa uppfattningar om hur utvecklingen sett ut. Den svenska förvaltningen, som framför allt är baserad på utvecklingen av den statliga förvaltningen, anses i slutet av 1800-talet och början på 1900-talet ha varit en lagstyrd, universalistisk och legalbyråkratisk förvaltning av weberskt snitt som baserade sin legitimitet på formrationalitet. Det som också kallats för det lagstyrda idealet ska sedan ha blivit utmanat av idén om en folkstyrd förvaltning under mitten 1900-talet och de processuella aspekter som var så viktiga i den legalbyråkratiska modellen nedprioriterades till förmån för utfallsrelaterade mål.⁶¹³

I det narrativet är det otydligt vilken roll den kommunala förvaltningen spelade. Å ena sidan finns det en medvetenhet om att den var annorlunda från den statliga förvaltningen; den var både lekmannastyrd och mer informell. Det förs dock sällan någon egentlig diskussion om vad det innebär för den övergripande bilden av den svenska förvaltningen. Den forskning som finns om kommunerna relaterar inte heller i någon större utsträckning sina resultat till forskningen om ”den svenska förvaltningen” eller den statliga förvaltningen. Även i den forskningen finns dock en uppfattning om att kommunerna genomgick en förändring kring mitten av 1900-talet. Till stor del handlade det om att kommunernas åtaganden vidgades, men även en förändring i attityd eller ideologi, från sparsamhet och småskalighet till centralisering, byråkratisering och rationalisering.⁶¹⁴

Den kommunhistoriska forskningen har huvudsakligen fokuserat antingen på organisatoriska förändringar, som kommunalreformerna, på vilka uppgifter kommunerna hade eller mer övergripande ideologier om kommunernas roll. I den här avhandlingen undersöks sambandet mellan förvaltningsorganisationen och själva ärendehantering och beslutsfattandet. Det innebär att det går att få en bättre bild av i vilken utsträckning de större utvecklingsdragen också fick genomslag i förvaltningens agerande och genom att länka resultaten även till forskningen om den statliga förvaltningens utveckling kan undersökningen bidra till att utveckla bilden av ”den svenska förvaltningen”.

⁶¹³ Heckscher 1958; Rothstein 1986; 2011b; Söderlind & Petersson 1988.

⁶¹⁴ Andersson 1973; Ekström von Essen 2003; Gustafsson 1988; Tropp 1999; Wängmar 2003; Östberg 1996.

Slutligen kan avhandlingen också bidra till forskningen om relationen mellan offentlig sektor och byggande. Tidigare forskning har i huvudsak uppehållit sig vid statens och kommunernas roll på bostadsmarknaden eller vid deras reglerande kapacitet. Fastän såväl stat som kommuner sedan länge varit betydande byggherrar har den aspekten fått betydligt mindre utrymme i forskningen, och i den mån så skett har agerandet endast i liten omfattning diskuterats med avseende på upphandlingens konsekvenser för byggsektorn och hur byggsektorns utformning har påverkat hur offentliga aktörer agerat i rollen som byggbeställare.

I detta avslutande kapitel kommer jag först sammanfatta de empiriska resultaten. Därefter följer en diskussion om hur resultaten hänger ihop med tidigare forskning. Till sist resonerar jag kring vilka implikationer avhandlingens resultat får i ett bredare perspektiv och några av de sätt som forskningen kan tas framåt härefter.

Från auktioner till förhandlingar – De empiriska resultaten

Den första perioden, 1870–1913

Den första perioden omfattar åren mellan 1870 och 1913. Upphandlingen av byggarbeten arrangerades nästan uteslutande med hjälp av starka incitament, det vill säga projekten utlystes offentligt och löpande räkning användes inte medan arkitektarbetet huvudsakligen ombesörjdes av stadsarkitekten som ersattes efter taxa. Incitamenten som användes var där således betydligt svagare. Till en början användes auktioner men under periodens gång övergick förvaltningen, i likhet med andra statliga och kommunala beställare i landet, till skriftliga anbud. Byggprojekten utanonserades, framför allt i lokala tidningar. Det finns ingen statistik över privata beställares upphandlingspraktiker under perioden, men det finns indikationer på att inte heller de använde löpande räkning i någon större utsträckning. Baserat på diskussioner i böcker och tidningar från perioden framkommer att entreprenadssystemet var intimt förknippat med fast pris. Att låta bygga ”efter räkning” förefaller i stället ha varit vanligast vid exempelvis reparationer eller om beställaren själv agerade byggleddare. Det innebär att den höga graden av starka incitament hade mer att göra med framväxten av entreprenadväsendet under andra hälften av 1800-talet än med att det rörde sig om en offentlig beställare.

Förvaltningen saknade många av de drag som brukar återfinnas i den så kallade legalbyråkratiska förvaltningsmodellen. Den var lekmannastyrd och förtroendevalda var aktiva i implementeringen. Upphandlingsbeslut togs i grupp. Reglerna som förvaltningen hade att förhålla sig till var få och

abstrakta. Projekten förväntades upphandlas i konkurrens, men exakt hur det skedde fanns inga regler för och om det fanns anledning att inte använda konkurrens var det tillåtet. De regler som fanns följdes inte alltid heller. Exempelvis hände det att förvaltningen själv tog beslut som gjorde att projekt blev dyrare än budgeterat vilket innebar att stadsfullmäktiges rätt att besluta om hur stadens medel skulle spenderas förbigicks. Det förekom också ofta att projekt inte slutredovisades för vare sig stadsfullmäktige eller DK vilket innebär att den formella kontrollen över förvaltningens förhållanden i flera avseende var låg.

Det var dessutom vanligt att förtroendevalda och anställda själva deltog i anbudsgivningar, likaså att personer som var anställda i förvaltningen, till exempel stadsarkitekten, samtidigt kunde vara förtroendevalda trots att det egentligen inte var tillåtet. Det gjordes inte heller några ansträngningar för att se till att upphandlingen präglades av transparens efter att auktioner övergivits.

Varken förvaltningens organisation eller förvaltningens agerande pekar därmed mot att processuella överväganden var en särskilt viktig faktor; graden av formrationalitet var låg. Den enda instans där det tycks ha varit betydelsefullt att det rörde sig om en offentlig beställare var hur anbud infordrades. Det var ovanligt att privata beställare annonserade i tidningarna så det måste ha funnits en uppfattning om att kommunen skulle göra det. Det var dock vanligt att lägsta anbud inte tilldelades kontrakten. Det tyder på att den eventuella extra kostnad som kan ha uppstått på grund av att projekten utlystes offentligt inte bedömdes vara särskilt hög.

Den andra perioden, 1914–1945

Den andra perioden sträcker sig från 1914–1945 och inkluderar därmed de båda världskrigen och mellankrigsårens ekonomiska kriser. Kommunen förändrades på så sätt att det skedde en viss byråkratisering i och med att fler fasta tjänster inrättades. Det medförde en viss förskjutning i balansen mellan förtroendevalda och tjänstemän. De förra var dock fortfarande i högsta grad involverade i upphandlingsprocessen. Den grundläggande strukturen var därmed densamma. Det blev också mindre vanligt att DK skötte upphandlingen, i stället sköttes den i större utsträckning av speciella byggnadskommittéer. Reglerna för upphandlingen var av allt att döma fortfarande desamma. Det finns relativt få arkiv bevarade för perioden, men de belägg som finns indikerar att förvaltningens agerande inte heller nu låg i linje i med ett normsystem som betonade processuella aspekter. Organisationsformen, graden av detaljreglering och normsystemet pekar därmed på en fortsatt låg nivå av formrationalitet. Fortfarande användes dock huvudsakligen starka incitament för entreprenader. Installationerna blev ett viktigare inslag i byggprojekten och separata installationskonsulter

anlätades nu regelmässigt. Förutom något enskilt undantag upphandlades inte heller konsulter i konkurrens. Precis som under föregående period användes således svagare incitament för arkitekter och konsulter.

Under perioden blev det också vanligare att staten var medfinansierad för kommunala byggprojekt. Det innebar att staten fick större inflytande över utformningen av många byggnader, däremot medförde det inte att staten påverkade hur kommunerna upphandlade. Under perioden förekom det att kommuner anklagades för oegentligheter i samband med upphandlingar vilket av vissa kopplades samman med den statliga finansieringen.⁶¹⁵ I Göteborg ledde dylika anklagelser till att förvaltningen antog regler om att bara anta lägsta anbud men de förefaller ha utgjort ett undantag. Jag har inte hittat några sådana anklagelser i Uppsala och det faktum att det fördes en debatt om korruption i andra delar av landet hade således ingen påverkan på hur Uppsala reglerade sin upphandling.

Det skedde ingen större förändring i hur kommunen använde olika typer av incitament jämfört med föregående årtionden. Under den här perioden uppstod dock en skillnad mellan offentliga och privata beställare. Prisfluktuationerna i samband med krig och kriser ledde till att byggbranschens institutioner utvecklades. Eftersom byggprojekt tar lång tid innebär snabba förändringar i priser på material och arbetskraft att det blir omöjligt att med någon säkerhet beräkna slutkostnaderna. Det började därför göras experiment med olika sätt att hantera prisrörelserna. En variant var att bygga på löpande räkning, och det finns indikationer på att det blev vanligare inom den privata sektorn under perioden. En annan var att indexera priserna på något sätt. Till en början fanns inga lämpliga index att reglera priserna mot men det utvecklades eftersom. Statliga aktörer var begränsade av upphandlingsförordningen och använde i stort sett varken löpande räkning eller index. Kommunerna var fria att göra som de ville men det finns inga tecken på att löpande räkning började användas i Uppsala. Indexering av kontrakt förekom däremot, men också att indexreservationer förhandlades bort i utbyte mot ett högre fast pris.

Det finns således belegg för att det uppstod en större skillnad mellan privata och offentliga beställare trots att det även under den här perioden fanns organisatoriska förutsättningar för att fatta omdömesbaserade beslut och använda svaga incitament; förtroendevalda deltog i upphandlingsprocessen och beslut togs i grupp, det fanns inga regler som förhindrade eller försvårade användande av löpande räkning och inte heller nu fanns några starka skydd mot jäv. Hanteringen av anbud visar också att likartade situationer kunde hanteras på olika sätt och även under dessa år förekom ofta att det inte skedde några slutredovisningar av projekt. Det är därför

⁶¹⁵ Det kan ha förekommit tidigare också men jag har inte lyckats hitta några sådana anklagelser. Även Wängmar 2013 menar att det uppdagades fler korruptionsskandaler under den här perioden.

svårt att se att användandet av upphandling i konkurrens och fast pris berodde på byråkratisk formalism. En troligare förklaring är i stället sättet kommunen finansierade sina projekt. I och med att medel tilldelades baserat på beräknade kostnader innebar det att de som skötte upphandlingen var tvungna att gå tillbaka till fullmäktige och anhålla om extra anslag vid kostnadsöverskridandet vilket innebar både merarbete och att deras agerande drog till sig uppmärksamhet från fullmäktige. Jämfört med löpande räkning kunde det leda till högre förhandlingskostnader *ex post* och jämfört med indexerade kontrakt kunde det leda till högre kostnader om det visade sig att index steg mindre än det förhandlade påslaget. Det uppvägs av att förvaltningen hade bättre kontroll över kostnaderna. En ytterligare aspekt som borde ha varit av betydelse var att det förmodligen var vanligare att privata beställare utvecklade långvariga affärsrelationer med något specifikt byggföretag och att det i en sådan situation fanns bättre förutsättningar för att använda löpande räkning. Skillnaden som uppstod kan därför mycket väl sägas ha berott på de olika förutsättningarna för privata och offentliga beställare. Däremot verkar det inte ha berott på någon överdriven formalism hos kommunen.

Den tredje perioden, 1946–1959

Under den tredje perioden, som omfattar åren mellan 1946 och 1959, ökade stadens byggande markant med inrättandet av den kommunala bostadsstiftelsen Uppsalahem. Stiftelsen var inte en kommunal myndighet men var helt kontrollerad av kommunen och har därför inkluderats i undersökningen. Stiftelsen omfattades inte av kommunens regler utan hade egna instruktioner. Där fastställdes att ”det offentliga entreprenadsystemet” skulle användas, det vill säga projekten skulle utlysas och upphandlas i konkurrens. Efter hand antogs också bestämmelser som reglerade hur anbudshandlingen skulle gå till, och som var inspirerade av DK:s regler som tillkommit strax innan. Det var alltså inte förrän på 1950-talet som kommunen antog regler om att det skulle föras protokoll över inkomna anbud. Även i Uppsalahem togs upphandlingsbeslut antingen gemensamt i styrelsen eller av en grupp personer som delegerats ansvaret, vilket fortfarande också var fallet för övrig byggupphandling inom staden.

Till följd av den upptrappade byggtakten blev stadens ritkontor hårt belastat och så småningom började också flera arkitekter anlitas. Konsulter och arkitekter upphandlades dock fortfarande under hand. Byggprojekten upphandlades fortfarande mestadels med starka incitament även om det nu också förekom att såväl direktupphandlingar som löpande räkning användes. Förändringen berodde på att kommunens byggande nu tog andra former. Löpande räkning användes i ett fall av Uppsalahem när de medverkade till att utarbeta nya grundläggningsmetoder och motiverades

med att de nya metoderna gjorde att det blev svårare att göra kostnadsberäkningar eftersom ingen av entreprenörerna hade någon erfarenhet av dem.

Användandet av löpande räkning motiverade också ett begränsat anbuds-förfarande i och med att entreprenörerna behövde vara tillförlitliga. Även den utökade byggtakten påverkade valet av upphandlingsform. Uppsalahems projekt delades ofta upp i deletapper som för det mesta utlystes för sig. I vissa fall hände det att ett företag som fått en tidigare etapp också fick den senare med motiveringen att det var viktigt att arbetskraften inte skingrades och att övriga företag var upptagna. Även tidsbrist kunde anges som motiv, till exempel om ett projekt var tvunget att sättas igång snabbt om statsbidrag skulle utgå.

Under den här perioden finns fler belägg för att det uppstod konflikter med såväl konsulter som entreprenörer. Huruvida det beror på att det finns mer källmaterial bevarat, att det beror på att sannolikheten att konflikter uppstår ökar med antalet projekt eller för att något förändrades i hur upphandlingen fungerade går inte att säga med säkerhet. Det finns däremot anledning att tro att det framför allt var på grund av den ökade byggtakten och att kommunen inte förstärkte förvaltningens kapacitet tillräckligt för att möta den större arbetsbelastningen. Försenade ritningar var ett återkommande problem. Konflikterna med entreprenörerna rörde i stället förändringar i byggenskapen. Det skulle kunna tolkas som att staden borde ha använt löpande räkning i ännu större utsträckning än de gjorde. Konflikterna bottnade dock inte i olika uppfattningar om hur mycket entreprenören skulle ha i ersättning för de extra arbetena utan i om arbetena över huvud taget hade beställts. Det är svårt att se hur den typen av konflikter hade kunnat undvikas med hjälp av löpande räkning.

Att förvaltningen antog regler för anbudshantering indikerar att processuella aspekter blev viktigare. Det fick dock inga större effekter i praktiken. Hanteringen av sena och ändrade anbud visar att förvaltningen fortfarande var inkonsekvent i många avseenden. De formella institutionerna blev således striktare men förvaltningens agerande förändrades inte eller gick snarare i motsatt riktning i och med att avsteg från reglerna förekom oftare, vare sig de kunde motiveras av affärsmässiga hänsyn eller ej. Precis som under föregående perioder var gränserna mellan aktörernas roller som medlemmar av förvaltningen och privatpersoner otydliga. Det fanns numera visserligen bestämmelser om att jäviga ledamöter skulle avlägsna sig ur rummet vid antagande av anbud, men de fick fortfarande delta i budgivningen. En konsult som slutat på förvaltningen och som startat eget fick också mer eller mindre monopol på konsultarbeten, vilket gör att förvaltningens opartiskhet kan ifrågasättas. Graden av detaljreglering ökade således och bidrog därmed till en något högre grad av formrationalitet medan organisationsformen i grunden var densamma med kollektivt beslutsfattande med inblandning av såväl politiker som

experter. Normsystemet visar inte heller det några tecken på ökad formationalitet.

Den tydligaste förändringen utöver kontrakttyper och hur anbud infordrades var byggandets intensitet och till viss del att nya tekniker togs fram, även om det senare var mer av ett undantag. Varken organisatoriska förändringar eller inställningen till svagare incitament förefaller ha förändrats. De flesta såg löpande räkning som en kontraktstyp som kunde användas i undantagsfall. Skillnaden jämfört med tidigare perioder var att undantagen nu uppstod med jämnare mellanrum. En annan aspekt som inte ska förbises är att löpande räkning nu också sedan länge hade använts inom privat sektor, men även på senare tid av andra kommuner. Det innebar att det fanns en större förtrogenhet med förfarandet och att det således var mindre riskfyllt.

Byggföretag med koppling till fackföreningsrörelsen blev allt viktigare aktörer på marknaden. Från den politiska högern framfördes vid ett flertal tillfälle anklagelser om att bostadsbyggandet användes av socialdemokrater för att gynna de fackföreningsanknutna företagen. Flera motioner lades fram i riksdagen om att kommunernas upphandling borde regleras av staten. Ansträngningarna rann dock ut i sanden. I Uppsala, som också hade en stark socialdemokratisk rörelse, fick byggfackens företag inga synbara fördelar. I stället var det lokala företaget Anders Diös AB dominerande och var också det företag som fick kontrakt utan konkurrens i allra störst utsträckning. Om företaget anlätades av affärsmässiga eller andra hänsyn går inte att dra några slutsatser om baserat på arkivmaterialet, men det är ändå signifikant att trots att debatten i större utsträckning pekade på problemen med omdömesbaserad upphandling blev förfarandet allt vanligare.

Som ovanstående genomgång visar påverkades inte förvaltningen nämnvärt av debatten om otillbörligt gynnande. Det finns heller inga indikationer på att kommunen försökte använda upphandlingen för att påverka branschstrukturen. Inträdet på bostadsmarknaden innebar att kommunen var en dominerande aktör på den lokala marknaden. Dess agerande kan därför mycket väl ha haft betydelse för hur företagsstrukturen utvecklades. Under dessa år började de större företagen ta mark och mekaniseringen av byggandet hade satt igång och sågs därtill som ett eftersträvanvärt mål av många. Några steg för att påverka utvecklingen togs däremot inte, vare sig för att gynna mindre aktörer genom att dela upp entreprenaderna i små enheter, eller för att påskynda konsolideringen genom att lägga stora beställningar som förlades över lång tid och kunde utnyttja långa serier i produktionen.

Den fjärde perioden, 1960–1975

Under den fjärde perioden skedde de största förändringarna i upphandlingen såväl i praxis som i formella regler och organisering. Perioden börjar 1960 och slutar 1975 och inkluderar miljonprogrammet. Byggandet ökade dessutom till följd av att bland annat skolor, ålderdomshem, daghem och förvaltningsbyggnader uppfördes. En central byggnadskommitté som ansvarade för byggandet inrättades år 1962. Den leddes av en heltidsanställd tjänsteman som skötte upphandlingen tillsammans med förtroendevalda. Ungefär samtidigt antogs ett upphandlingsreglemente som i stora delar var baserat på de statliga reglerna men betydligt mindre restriktiv än den redan tillåtande upphandlingskungörelsen. Reglementet hade utarbetats centralt av stads- och landstingsförbunden och var i mångt och mycket ett svar på de tilltagande kraven på att kommunernas upphandling skulle regleras. Utvecklingen gick således mot centralisering, reglering och professionalisering. Fortfarande togs dock beslut i grupp och även om lekmannainslaget försvagades var såväl politiker som experter aktiva i upphandlingsprocessen vilket gav förutsättningar för omdömesbaserat beslutsfattande och svaga incitament.

Den starka utbyggnadstakten sågs av många som nödvändig, men den utsatte också hela det ekonomiska systemet för stora påfrestningar. Det rådde hård konkurrens om krediter och arbetskraft. De flesta var överens om att byggandet behövde bli billigare för att klara av de mål som satts upp. För de flesta innebar det att byggandet behövde industrialiseras. Inom de stora byggföretagen utvecklades totalentreprenaden som ett sätt att både försöka vinna marknadsandelar och att driva på den tekniska utvecklingen. De fick även stöd från statligt håll genom en rad utredningar som förespråkade totalentreprenaden.

Förfarandet innebar att byggnadsentreprenören tog över projekteringen av byggnaderna medan beställaren bara skulle tillhandahålla ett byggnadsprogram som stakade ut vilka funktioner som eftersträvades. Tanken var att företagen därmed tävlade inte bara med pris utan också med kvalitet och nya lösningar som beställaren kanske inte själv hade tänkt på. Det kunde också få konsekvenser för förvaltningen som, om förfarandet användes, var tvungen att i större omfattning fatta omdömesbaserade beslut.

Totalentreprenaden kom också att användas, men inte i den utsträckning som förespråkarna hoppats på. När det användes kombinerades det ofta med sedvanlig utlysning av projektet och antagandet av anbud ställde inte till några större problem. Även fast konkurrensutsättning kunde användas vid totalentreprenad blev med det vanligare med förhandlingsupphandlingar, det vill säga att kontrakt förhandlas med ett eller flera utvalda företag. Det hade bara delvis att göra med industrialiseringen och totalentreprenaden. Förklaringen ligger i stället till stor del i bostadspolitikerna och kommunens planering. Det fanns en stark press att bygga

mycket och i stora projekt. Kommunernas möjlighet att bygga begränsades dock genom kreditransoneringen. Subventionerna för bostadsbyggandet var dessutom baserade på ett komplicerat system som var tänkt ta fram den ”riktiga” kostnaden för ett projekt. Följden blev att beställarna hade en ”objektiv” måttstock för kostnaden på ett projekt och var därför inte lika beroende av konkurrens för att sätta pris på projekten. När det blev bråttom att bli klar med vissa projekt vände sig Uppsalahem därför till Diös vars ersättning blev beroende av det beräknade pantvärdet på bygget. Genom att göra så slapp kommunen ett tidsödande anbudsförfarande.

Samtidigt som byggentreprenaderna blev mindre konkurrensutsatta gjordes en ansats att konkurrensutsätta arkitekter och konsulter. Det hann dock inte få något större genomslag och svaga incitament användes för det mesta. Det var också framför allt i arkitekt- och konsultledet som problem uppstod, något som i sin tur kunde leda till konflikter med entreprenörerna. Kommunen använde svaga incitament i mindre utsträckning än privata beställare, men det är tveksamt om den typen av problem som uppstod kunde ha undvikits om de använt dem oftare. Det stärker också slutsatsen att valet av incitament hade mer att göra med den forcerade byggtakten än att det sågs som problematiskt att använda starka incitament i vanliga fall.

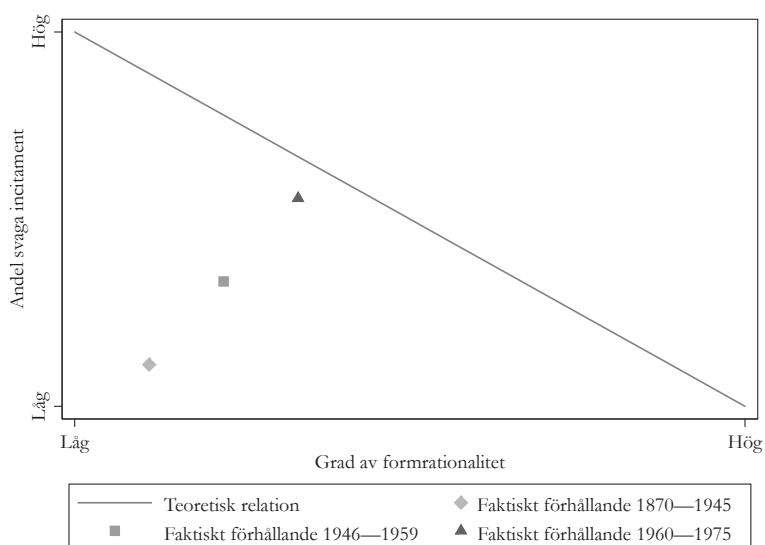
Sammanfattning av utvecklingen

I abstraherad form innebär utvecklingen inom kommunen att förvaltningen, framför allt efter de två första perioderna, blev mer formrationell i och med att formella och detaljerade regler i allt större utsträckning reglerade upphandlingen. I diagram 7 nedan illustreras utvecklingen genom en rörelse åt höger i fältet. Det är dock viktigt att komma ihåg att jag inte försöker sätta ett specifikt gradtal för hur formrationell förvaltningen var utan det handlar om att visa på riktningen i utvecklingen. Samtidigt har jag genom att placera markörerna på den vänstra delen av fältet velat indikera att graden av formrationalitet under hela perioden var låg och möjligheterna till omdömesbaserat beslutsfattande var högt.

Samtidigt som det skedde en rörelse högerut ökade kommunens användning av svaga incitament i upphandlingen. Det innebär att även om det mycket väl kan finnas en koppling mellan graden av formrationalitet och val av incitament var det framför allt andra faktorer som påverkade utvecklingen av upphandlingen i kommunen. Många projekt som upphandlades med svaga incitament var tidsmässigt forcerade och det var inte svårigheten att beräkna byggnadskostnaderna som framför allt motiverade valet av kontraktstyp och anbudsförfarande, även om det några gånger var fallet. Det indikerar att det i stället var politiska och kapacitets-

relaterade orsaker som låg bakom utvecklingen. Under efterkrigstiden lades stor vikt vid att bygga mycket och sättet staten hanterade det på gjorde att kommunerna många gånger hamnade i situationer där det blev ekonomiskt fördelaktigt att bygga snabbt. Det förstärktes av att den organisatoriska kapaciteten inte byggdes ut tillräckligt snabbt för att hinna planera i den utsträckning som hade krävts för att kunna bygga i enlighet med gängse arbetsgång.

Diagram 7: Formrationalitet och användning av svaga incitament i Uppsala kommun 1870–1975



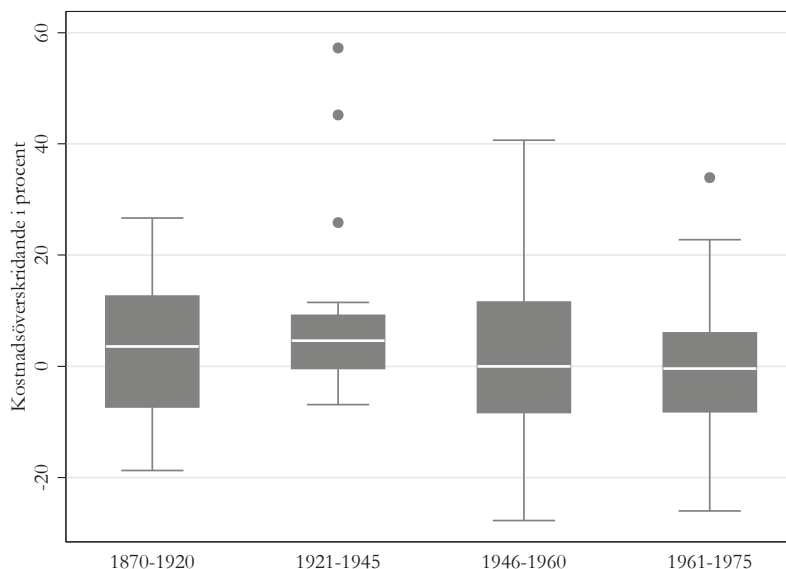
Anmärkning: Den teoretiska relationen är utvecklad på basis av resonemangen i Rothstein 2011a; Kelman 1990; Anechiarico & Jacobs 1996. De faktiska förhållandena är uppskattningar av den relativa utvecklingen baserat på kvalitativa bedömningar av kommunens organisation, grad av regelstyrning och normsystem.

Samtidigt ska inte graden av formrationalitet underskattas som förklaringsmodell. Framför allt under 1960-talet är det troligt att en organisation som lade större vikt vid processuella överväganden kanske skulle ha valt att bygga i långsammare takt än vad som här var fallet. Även om andelen svaga incitament således var lägre än för privata beställare hade striktare regler, en annan förvaltningsmodell och en annan typ av normsystem förmodligen resulterat i en ännu lägre andel.

Det är också påfallande hur användningen av starka incitament såväl som den låga graden av formrationalitet inte ledde till några systematiska problem med höga kostnadsöverskridanden. I diagram 8 nedan presenteras de fyra perioderna jämte varandra. Området inom den mörklagda rektangeln representerar observationerna mellan den 25:e och 75:e percentilen, det vill säga hälften av alla observationer. Linjen genom kvad-

raten markerar medianen. Av diagrammet framgår hur överskridandena i genomsnitt var låga och stabila. Spridningen varierade visserligen något, men det finns inget tydligt mönster.

Diagram 8: Kostnadsöverskridanden i Uppsala 1870–1975



Källa: Databasen Byggupphandlingar i Uppsala kommun 1870–1975.

Även om det är ett grovt mått som missar många aspekter, och även om den kvalitativa analysen visar att det uppstod problem såväl med styrningen inom förvaltningen som i interaktionen med arkitekter, konsulter och entreprenörer, indikerar det att systemet inte utnyttjades systematiskt vare sig av aktörer inom förvaltningen eller av entreprenörer.

Kommunen som aktör på byggmarknaden

Det finns relativt mycket forskning om offentlig sektors, och då framför allt statens, betydelse för utvecklingen av byggsektorn. Mindre utrymme har ägnats åt att undersöka det offentliga som beställare på marknaden. I det här avsnittet tas den tidigare forskningen upp och diskuteras i relation till både de konsekvenser marknadsutvecklingen fick för kommunerna som byggbeställare och hur kommunernas agerande i sin tur kan ha påverkat marknaden.

När näringsfrihet infördes under mitten av 1800-talet innebar det att det inte längre fanns några restriktioner angående vilka som fick uppföra hus; vem som helst som så önskade kunde utbjuda sina tjänster på

marknaden. I tidigare forskning har den utvecklingen ofta framställts som något som ledde till att oseriösa aktörer sökte sig till byggnadsyrket. Framför allt har det så kallade spekulationsbyggandet, där byggmästare byggde bostadshus i egen regi som sedan såldes vidare, förknippats med en ohälsosam vinstlusta som i sin tur gjorde att kvaliteten på byggandet tog skada, utöver att det spädde på de ekonomiska fluktuationerna.⁶¹⁶ Det offentliga har i dessa framställningar framför allt behandlats utifrån rollen som utformare av marknadens grundläggande institutioner. I och med att marknaden avreglerades påverkade det offentliga skeendet främst genom sin avsaknad av närvaro. Men såväl stat som kommuner var samtidigt i allra högsta grad aktiva på marknaden genom deras roll som beställare, vilket också framkommer av andra delar av den historiska forskningen.⁶¹⁷

Om näringsfriheten ledde till att byggmarknaden fylldes av oärliga och inkompetenta spekulationsbyggmästare borde det ha fått konsekvenser för kommunens byggupphandling. Att använda starka incitament borde då ha varit förknippat med stora problem. Öppna anbudsförfaranden borde ha lockat de mest riskbenägna medan mer realistiska byggmästare antingen höll sig undan eller inte hade någon chans att vinna och kontrakt med fast pris borde i sin tur ha lett till låg kvalitet i utförandet eftersom ett av de främsta sätten att öka vinsten är genom sämre kvalitet. Ett annat sätt vore att försöka ta ut överpriser på tilläggsbeställningar vilket skulle ha lett till kostnadsöverskridanden.

Resultatet av den empiriska undersökningen visar dock att det inte verkar ha funnits några större problem med att använda starka incitament. Det finns inga indikationer på att oseriösa aktörer skulle ha utgjort ett problem i form av låg kvalitet på utförandet eller i form av kostnadsöverskridanden. Den främsta skyddsmekanismen var att entreprenörerna var tvungna att erbjuda någon form av säkerhet, vilket gjorde att de minst seriösa spekulanterna kunde sorteras bort. Ofullständiga kontrakt som stipulerade att även delar av byggnaden som inte specifikt nämnts, men som ändå av tradition ansågs krävas, skulle ingå var vanliga. Hesselman menar att det var ett tecken på en högre grad av förtroende mellan utförare och beställare men också att ”man köpte säkerligen även större grisar i säcken än nu för tiden”.⁶¹⁸ Om byggmarknaden tagit så stor skada av oseriösa aktörer är det svårt att se att kontraktstypen skulle ha varit så vanlig. I stället indikerar det att beställarna hade en stark position och att de gynnades av kontraktstypen.

Att det var vanligt att använda sig av öppna anbudsförfaranden gjorde också att fler aktörer fick chansen att få kontrakt. Kravet på säkerhet gjorde att man visserligen var tvungen att vara etablerad på något sätt, antingen

⁶¹⁶ Hammarström 1979; Perlinge 2012; Werne 2017; Åmark 1989; Östnäs 1984.

⁶¹⁷ Hesselman 1945; Johansson 1997; Löfgren 2011; Westberg 2014.

⁶¹⁸ Hesselman 1945, s. 154.

genom att ha eget kapital eller ha kontakter som kunde mobiliseras. Jämfört med om kommunen bara använt sig av ett selektivt anbuds-förfarande, vilket privata beställare förefaller ha gjort, innebar det ändå att fler aktörer kunde få chansen att ta sig an relativt stora projekt utan att själv behöva köpa in mark och liknande som var fallet om de skulle bygga i egen regi på spekulation. På så sätt var förfarandet egalitärt och bidrog också till att sporra konkurrensen.

Under 1900-talet genomgick byggbranschen liknande förändringar som många andra sektorer. Företagen blev större och bildade branschorgan som arbetade för koordinering och samordning av bland annat kontraktsbestämmelser. En följd blev att entreprenörerna blev starkare som motpart på marknaden. När sedan kontraktsformerna visade sig dåligt lämpade för att hantera prisfluktuationer lyckades de lansera prisindex som en ny kontraktsform. Enligt Dahlman och Gärdborn var indexerade kontrakt framför allt gynnsamma för byggföretagen.⁶¹⁹ De innebar i praktiken att beställaren blev den som fick hantera kostnaden för oväntade prisökningar i stället för tvärt om. Både stat och kommuner gick visserligen med på att använda indexering, men det faktum att kommunen försökte förhandla bort indexklausuler och att staten senare inte tillät sina myndigheter att använda formen pekar på att företagets förbättrade förhandlingsposition var en viktig delförklaring till att den kom att användas.

Det mesta av byggforskningen som behandlar 1900-talet har fokuserat på bostadsfrågan och industrialiseringen av byggandet. Under perioden före allmännyttan hade det offentliga haft betydelse framför allt genom att reglera sättet för byggandet samt genom att påverka kontraktsbestämmelser genom exempelvis upphandlingskungörelsen som var normerande. Från och med 1940-talet ökade både statens och kommunernas inflytande över byggandet i och med ökad kontroll över såväl vilka som fick bygga som hur mycket som fick byggas. Bostadsmarknaden "socialiserades" i viss utsträckning, men byggmarknaden dominerades fortfarande av privata aktörer.

Staten försökte sporra industrialisering genom att stödja standardisering av olika byggmaterial, men när utvecklingen inte gick tillräckligt snabbt riktades fokus i större utsträckning mot att försöka industrialisera byggandet. En av de viktigaste satsningarna blev modulbyggandet. Inom bostadsstyrelsen fanns de som ville ta fram en öppen standard, men privata företag och vissa aktörer inom staten förespråkade i stället att företagen tog fram egna system som de sedan kunde konkurrera med. Storskaligt byggande blev ledstjärnan under efterkrigstiden och kulminerade i miljonprogrammet. Staten bidrog till utvecklingen både genom att förespråka exempelvis

⁶¹⁹ Dahlman & Gärdborn 1975, ss. 175, 177.

totalentreprenad i en rad utredningar och genom att premiera storskaliga projekt vid fördelningen av byggkrediter.⁶²⁰

Granskningen av kommunens agerande visar hur kommunerna stöttade utvecklingen utan att egentligen driva på den. Totalentreprenad började användas och projekten blev allt större. Det gjorde att de företag som hade resurser att ta fram sina egna system och kunde hantera stora projekt gynnades. Samtidigt verkar det inte ha funnits någon långsiktig plan för att stimulera industrialiserat byggande. Byggandet av Gottsunda och Valsätra kan mycket väl ha fått den konsekvensen då de byggdes med den typen av metod. Frågan är hur mycket det var en bidragande orsak till industrialiseringen och hur mycket det var en konsekvens av densamma.

Kommunens, och framför allt Uppsalahems, agerande bar därmed drag av *ad hoc*-lösningar som uppstod på grund av såväl den statliga politiken som den kommunala planeringen. Upphandlingen verkar inte ha använts som ett strategiskt verktyg utan snarare som en problemlösare när det visade sig att sedvanliga rutiner inte skulle vara snabba nog.

Dahlman och Gärdborn menar att prismekanismen på byggmarknaden under efterkrigsperioden allt mer kom att sättas ur spel och i stället ersättas av olika typer av index och förhandlingar. Till det kan också läggas att det snabba byggandet i kombination med att bostadslånen baserades på ett pantvärde som räknades ut av staten ledde till att kommunerna i vissa instanser valde att inte konkurrensutsätta byggandet.

När det gäller arkitekter och konsulter ökade däremot konkurrensen, både genom att fler aktörer anlätades och för att det i vissa fall förekom att de upphandlades i konkurrens. Utvecklingen på området kan till viss del förklaras med att konsulternas ersättningsformer börjat diskuteras och ifrågasättas och det togs också fram standardiserade kontrakt och rutiner för att främja starkare incitament. En annan viktig förklaring var att det nu började finnas tillräckligt många konsulter att välja mellan för att det skulle löna sig att utlysa arbetena. Även här var således kommunens agerande i stora drag en reaktion på utvecklingen på marknaden. Kommunens eventuella påverkan bestod därmed framför allt i att förstärka redan pågående trender.

Kommunen som en del av den svenska förvaltningen

I inledningskapitlet konstaterades att det finns få studier över den svenska förvaltningens långsiktiga utveckling och de studier som finns har oftast fokus på synen på förvaltningen eller på organisatoriska förändringar. När

⁶²⁰ Eriksson 1994; Gråbacke 2002; Ivre & Lundevall 1978; Sandström 1994; Zetterberg 1978.

Bo Rothstein skriver att den svenska förvaltningen antog skepnaden av en webersk byråkrati under andra hälften av 1800-talet är utlåtandet mestadels baserat på förändringar i formella institutioner.⁶²¹ Söderlind och Petersson i sin tur diskuterar huvudsakligen hur synen på förvaltningens funktion har förändrats. De menar att från 1800-talet och fram till runt mitten av 1900-talet dominerade den lagstyrda förvaltningsdoktrinen för att sedan bli allt mer utmanad av vad de kallar den folkstyrda förvaltningen. Även den kommunalhistoriska forskningen har främst fokuserat på organisatoriska, institutionella och ideologiska aspekter och inte i samma utsträckning undersökt hur förändringarna påverkade förvaltningens arbete.⁶²²

Baserat på tidigare forskning kan dock några övergripande trender identifieras. Medan forskningen med fokus på staten och förvaltningsdoktriner identifierat en förskjutning från regelföljning till fokus på effektivitet och utfall indikerar kommunforskningen en något annorlunda utveckling. Det kommunala självstyret har länge setts som en motpol till den statliga byråkratin och har länge haft ett starkt lekmannainslag. Under 1900-talet växte kommunerna och deras relativa andel av den offentliga sektorn ökade. Som ett led i den processen ökade byråkratiseringen. Samtidigt ökade politiseringen inom kommunerna. Från mitten av 1900-talet gjordes kommunerna större för att bättre kunna hantera den ökade arbetsbördan. Det har setts som ett uttryck för att effektivitet blev viktigare på bekostnad av demokratiska värden.⁶²³

Det är dock utifrån den tidigare forskningen oklart vilka konsekvenser byråkratiseringen och professionaliseringen fick och vad den egentligen innebar. Om de förtroendevalda blev mindre involverade i att implementera politiken kan det ha lett till större inslag av regelstyrning och principal-agent-problem vilket i sin tur skulle kunna tänkas ha påverkat hur till exempel upphandlingen fungerade.

I avhandlingen har jag utöver att följa de institutionella och organisatoriska förändringarna också kartlagt hur förändringarna påverkade förvaltningens agerande. I resterande delen av det här avsnittet diskuterar jag hur resultaten förhåller sig till den tidigare forskningen.

Till att börja med kan kommunens upphandling kontrasteras mot tidigare forsknings uttalanden om perioden innan slutet av andra världskriget. Framför allt statsförvaltningen ska då ha präglats av weberska drag och den rådande förvaltningsdoktrinen lade stor vikt vid "förutsägbarhet,

⁶²¹ Rothstein 2011b.

⁶²² Bokholm 1995; Ekström von Essen 2003; Gustafsson 1988; Strömberg 2002; Tropp 1999; Wängmar 2003.

⁶²³ Wängmar 2003.

objektivitet och likabehandling” samt ”legalitetsprincipen [...], kollegiala beslutsformer, jävsregler, [...] beslutsmotivering [och] offentlig insyn”.⁶²⁴ Undersökningens empiriska resultat visar hur kommunens lekmannastyre kombinerades med ett agerande som på många sätt var i högsta grad informellt och i liten mån präglades av byråkratisk formalism. Det var dessutom vanligt att anbudsprotokoll var ofullständiga eller helt saknades, att förtroendevalda satt på flera stolar samtidigt och jävssituationer verkar för det mesta inte ha setts som ett problem. Hanteringen av anbud var även den under hela den undersökta perioden karakteriserad av bristande likformighet. Många av de aspekter som framhålls som karakteristiska för den lagstyrda förvaltningen var således frånvarande. Samtidigt var det norm att utlysa projekten till allmän tävlan även fast det hade varit möjligt att begränsa möjligheterna att få kontrakt till några få utvalda. Det tyder på att det fanns en uppfattning om att objektivitet och likabehandling var av betydelse. Övergången till universalism som Rothstein identifierat fanns således representerad inom kommunen trots att många av de kännetecken som förknippas med en webersk förvaltning var frånvarande.⁶²⁵

Byråkratiseringsgraden ökade under hela undersökningsperioden, och framför allt under efterkrigsperioden. Den kommunala organisationen blev mer komplicerad och professionaliserad. Undersökningen har visat att utvecklingen ackompanjerades av att de explicita reglerna för aktörernas agerande flerfaldigades och inskräpades. Samtidigt var många av de grundläggande dragen kvar och även om formrationaliteten ökade var den begränsad. Byggupphandlingen politiserades också. Tidigare forskning har framför allt fokuserat på politiseringen av de kommunala valen. Av den här avhandlingen framgår också att olika politiska partier började anklaga varandra för att missbruka upphandlingssystemet. Ganska tidigt efter att kommunerna började få statsbidrag för olika byggprojekt anklagades kommunerna för att inte klara av att hantera så stora projekt. I samband med att allmännyttan växte fram blev det vanligt på många håll att beskylla socialdemokrater för att gynna till arbetarrörelsen närstående företag.

Undersökningen har visat på vikten av att undersöka inte bara den politiska debatten och de formella institutionerna. Trots den ökade graden av byråkratisering, regelstyrning och politisk agitation kring upphandlingen ökade graden av omdömesbaserat beslutsfattande och svaga incitament. Det blev vanligare att använda såväl löpande räkning som att inte upphandla i konkurrens.

Utvecklingen skulle kunna tolkas som att effektivitet blev viktigare än processuella överväganden; målet att ”förverkliga medborgarnas behov och önskemål”, i det här fallet tolkat som bostäder till låga priser, blev viktigare

⁶²⁴ Söderlind & Petersson 1988, s. 24.

⁶²⁵ Rothstein 2011b.

än att se till att det uppnåddes på ett sätt som låg i linje med den lagstyrda förvaltningens ideal.⁶²⁶ Min tolkning är att det stämmer till viss del. Den politiska pressen att bygga mer hade betydelse för att framför allt Uppsalahem valde att frånga sedvanligt entreprenadförfarande. Det ska dock snarare ses som en nödlösning än som en integrerad del i en mer övergripande förvaltningsdoktrin. Bostadspolitiken samverkade med bristande planeringsförmåga från kommunalt håll och byggmarknadens reglering, konsolidering och industrialisering till att skapa förhållanden som gjorde att steget till att använda alternativa upphandlingsförfaranden blev kort. Utöver de förändringar som var en integrerad och planerad del av omställningen fick utvecklingen av efterkrigstidspolitiken således även oförutsedda konsekvenser för förvaltningen.

Offentlig upphandling och förvaltningsformer

Undersökningen kan också ses som ett sätt att besvara frågan ”vad händer om offentlig upphandling inte är reglerad?”. Ett återkommande tema i normativ upphandlingslitteratur, särskilt från USA, är att offentlig upphandling ofta fungerar dåligt på grund av överdrivna regler eller oro för anklagelser om exempelvis korruption. Utan de begränsningarna hade mer omdömesbaserade beslut kunnat tas eller svagare incitament användas, vilket hade lett till bättre och effektivare upphandlingar.⁶²⁷

Som undersökning visat fanns det få sådana restriktioner för Uppsala kommuns upphandling. De hade visserligen regler att förhålla sig till, men det är knappast någon som menar att den offentliga upphandlingen skulle må bra av att vara helt utan regler, och reglerna var dessutom tillräckligt flexibla för att tillåta förvaltningen att ta såväl omdömesbaserade beslut som att använda svaga incitament om det ansågs lämpligt. Dessutom togs beslut i grupp vilket framför allt Kelman menar underlättar omdömesbaserat beslutsfattande eftersom en enskild person då inte behöver bära hela ansvaret för beslut som inte på ett enkelt sätt kan utvärderas av externa granskare.⁶²⁸ Undersökningen har också visat att det förekom att kommuner blev anklagade för korruption och att det i Göteborg ledde till att man under en period bara antog lägsta anbud, ett problem som lyfts

⁶²⁶ Söderlind & Petersson 1988, s. 25. Miljonprogrammet har kritiserats för just bristen på medborgar- och brukarinflytande varför många nog skulle invända mot en sådan beskrivning. Poängen är att det fanns en uppfattning om att det var medborgarnas mål och behov som tillfredsställdes, även om det går att ifrågasätta om så verkligen skedde. För en sammanfattning av en del av kritiken av miljonprogrammet, se Berg 1999.

⁶²⁷ Anechiarico & Jacobs 1996; Kelman 1990; Tadelis 2012.

⁶²⁸ Kelman 1990.

fram av Anechiarico och Jacobs.⁶²⁹ I Uppsala var korruption dock inget problem, jag har inte sett att kommunens förvaltning blev anklagad för något liknande.⁶³⁰ Dessutom ökade användandet av svaga incitament och omdömesbaserat agerande även när frågan om regleringen av kommunernas upphandling var som mest intensiv.

Trots de goda förutsättningarna användes framför allt svaga incitament i ganska liten omfattning. Även under den period när de användes som mest var det betydligt vanligare för privata byggherrar att använda sig av förhandlingsupphandling och löpande räkning. Frågan är då hur man ska tolka det. En förklaring skulle kunna vara att personer som arbetar inom offentlig sektor är mindre riskbenägna och därför försöker minimera risken att bli anklagad för oegentligheter. Även om det inte är en hypotes som kan avskrivas på basis av den här undersökningen förefaller det långsökt. Förvaltningens agerande i övrigt pekar dessutom på att så inte var fallet.

En annan förklaring till att framför allt löpande räkning inte användes mer är finansieringsformerna. Kostnadsöverskridanden innebar att förvaltningen måste ansöka om mer pengar hos stadsfullmäktige vilket innebar mer arbete. Forskningen om kostnadsöverskridanden har pekat på att det kan vara ett sätt att få igenom projekt som den beslutande församlingen annars inte skulle gått med på. Undersökningen har dock visat att kostnadsöverskridanden inte systematiskt överskred noll så det finns inga belägg för att det var en taktik som utnyttjades. I stället tyder det på att förvaltningen försökte göra så korrekta kostnadsuppskattningar som möjligt.

Ytterligare en möjlighet är att det helt enkelt inte alltid innebär särskilt stora kostnader att använda sig av starka incitament. Skillnaden i den upplevda kostnaden av att använda sig av öppna och transparenta upphandlingsförfaranden behöver inte vara särskilt stor för att privat sektor ska anse att det inte är värt besväret. I och med att Uppsalas förvaltning valde att huvudsakligen inte använda sig av svagare incitament trots att de hade goda förutsättningar att göra det indikerar det att de inte ansåg att det medförde en särskilt stor kostnad i form av omständliga och dyra förhandlingar, problem med mindre lämpade entreprenörer eller låg kvalitet.

Oavsett vilken förklaring som är den korrekta visar undersökningen att det inte finns några enkla samband mellan graden av regler och sättet som upphandlingen sköts på. Framför allt är det viktigt att inte stirra sig blind på enstaka regler utan i stället se såväl formella som informella institutioner som en helhet och att inse att förändringar som är tänkta att leda till ett visst utfall kan få konsekvenser som inte var förutsedda eller eftersträfvade.

⁶²⁹ Anechiarico & Jacobs 1996.

⁶³⁰ Med det säger jag inte att det inte förekom korruption, bara att det inte togs upp som ett problem av aktörerna.

Avslutande reflektioner

Hur kan vi då förstå, och förklara, Uppsala kommuns upphandling under åren 1870 till 1975? Den övergripande slutsatsen blir att medlen aldrig kom att ersätta målen, det vill säga, processuella överväganden kom i stort sett aldrig att bli viktigare än det som var byggupphandlingens huvuduppgift, att bygga hus. Det betyder inte att allting var problemfritt. Om Scylla får representera godtycklighet och Karybis byråkratisk formalism lyckades förvaltningen hålla sig på behörigt avstånd från den senare. Likt Odysseus hamnade förvaltningen i stället i gapet på Scylla, framför allt i samband med miljonprogrammet. Sensmoralen i berättelsen om Odysseus är att ibland finns ingen säker väg att ta och något måste offras. I fallet med miljonprogrammets byggande valde kommunen att bygga mycket och snabbt till förmån för andra värden. Inte alla aspekter av upphandlingen karaktäriserades dock av den typen av avvägningar. Det hade förvisso inneburit en kostnad att regelbundet föra upphandlingsprotokoll, att slutredovisa byggprojekt, att vara konsekvent i hanteringen av anbud, att lämna ut anbudsprotokoll och att inte tillåta anställda och förtroendevalda att delta i anbudsgivningar. Kostnaderna hade dock varit små och det är svårt att se några starka skäl att avstå.

Det finns en relativt utbredd föreställning om att Sverige skulle vara ett ovanligt byråkratiskt land och att detta är en tradition med långa anor. Journalisten Per T Ohlsson skriver till exempel om revolutionen 1809 att den var ”sannerligen en *svensk* revolution”, präglad av ”byråkratisk formalism”, eftersom Adlersparre och hans mannar när de marscherade mot Stockholm såg till att det gjordes reglementsenligt; allt som konsumerades på vägen skulle betalas och alla utgifter bokföras.⁶³¹

Som denna avhandling kunnat visa med hjälp av en nära granskning av Uppsala kommuns upphandling finns det anledning att ifrågasätta graden av hängivenhet till formalism inom den svenska förvaltningen. Resultatet väcker dock en del frågor. För det första är frågan om förekomsten av korruption fortfarande obesvarad. Det har på senare tid lyfts fram att korruptionen förmodligen är mer utbredd än vad många är medvetna om och att det finns en naivitet kring frågan.⁶³² Erik Wängmar har lyft fram att det under 1920- och 1930-talen uppdagades en rad korruptionsskandaler på kommunal nivå. Han menar att risken för korruption förmodligen minskade från 1950-talet i och med professionaliseringen ökade. Samtidigt betonar han att andra aspekter, som att kommunerna engagerade sig i näringslivsfrågor, kan ha ökat riskerna.⁶³³ Som framkommit av den

⁶³¹ Ohlsson 2019, s. 55, kursivering i original.

⁶³² Bergh, Erlingsson, Sjölin, & Öhrvall 2016; Erlingsson & Linde 2011.

⁶³³ Wängmar 2013, s. 31–32.

här granskningen av den kommunala upphandlingen finns det starka skäl att titta närmare på framför allt miljonprogrammet. En stor del av byggprojekten upphandlades inte i konkurrens. I och med att det rörde sig om projekt som byggdes i all hast och att förfarandet kunde legitimeras med effektivitetshänsyn kan det också ha gjort det svårare att upptäcka oegentligheter samtidigt som vinsterna för såväl kommunens representanter och byggföretagen var potentiellt stora.

En annan fråga rör den konkreta kopplingen mellan formella och informella institutioner. Hur kommer det sig till exempel att Uppsala valde att inte använda sig av upphandlingen för att gynna vissa grupper? Att det var vanligt att utlysa projekt i konkurrens tyder på att det faktiskt inte förekom någon utbredd korruption. Det är svårt att förklara med de formella institutionerna. Den kommunala förvaltningen var framför allt under den tidigare delen av undersökningsperioden mindre moderniserad än vad den statliga förvaltningen var. Folk kunde sitta på flera stolar samtidigt vilket bland annat berodde på att lönerna var för låga för att täcka en heltidstjänst för exempelvis stadsarkitekten. Bo Rothstein har argumenterat för att förändringen som skedde i svensk förvaltning under 1800-talet var en del av en större samhällsomvandling. Det var inte bara förvaltningens formella institutioner som förändrades. Omvandlingen skedde på bred front och gällde såväl andra formella institutioner, som näringsfrihetslagarna och allmän skolgång, som en förändring i mentalitet. Förändringen i mentalitet är något Rothstein förknippar med liberalismen som utgick från en universalistisk och individualistisk världssyn.⁶³⁴ Frågan hur en sådan sak som upphandling ska regleras blir i ljuset av den typen av förklaringsmodell än mer komplicerad. Vilken funktion fyller i så fall den moderna upphandlingslagstiftningen?

Många kritiker av nutida förhållanden inom offentlig förvaltning har lyft fram New Public Management och nyliberalism som roten till problemet och att det finns ett överdrivet fokus på ekonomisk effektivitet på bekostnad av ”demokrativärden” med Lennart Lundquists terminologi.⁶³⁵ Det finns dock anledning att ifrågasätta hur mycket värderingen egentligen förskjutits.⁶³⁶ Framför allt tycks det mig som att större fokus borde ligga på att studera hur olika typer av styrningsregimer faktisk påverkar förvaltningens agerande. Glädjande nog är det en ansats som delvis inletts. Ett exempel är Christopher Hoods och Ruth Dixons utvärdering av effekterna av NPM-reformerna i Storbritannien under de senaste tre decennierna som, trots att den i många avseenden är föredömlig då de försöker undersöka såväl kostnadsrelaterade effekter som administra-

⁶³⁴ Rothstein 2011b.

⁶³⁵ Lundquist 1998.

⁶³⁶ Se också Karlsson 2017.

tiv kvalitet, dras med en del brister.⁶³⁷ En nackdel är att den börjar relativt sent, i mitten på 1970-talet. Baserat på målet med deras undersökning är det en rimlig startperiod, men det gör också att det finns en risk för felaktiga slutsatser dras om hur det fungerade under perioden innan och undersökningen kan därmed bidra till en felaktig bild av tidpunkten för förändringarna. En annan nackdel är det relativt snäva måttet på institutionell kvalitet, nämligen överklaganden av myndighetsbeslut. Den typen av mått missar förändringar i attityder till vad som anses vara acceptabelt och är känslig för förändringar i anmälingsgrad. Genom att komplettera den typen av studier med mer detaljerade studier av mer avgränsade förvaltningsgrenar över längre tidsperioder skulle säkrare slutsatser kunna dras om hur avvägningen mellan olika målsättningar utvecklats över tid, vad förändringen faktiskt bestått av och när förändringen skedde.

⁶³⁷ Hood & Dixon 2015.

Summary

The aim of this dissertation is to understand and explain how construction procurement worked at the municipal level in Sweden during a time when no laws regulated municipal procurement. To this end, the dissertation takes a case study method approach and uses Uppsala municipality in the period 1870–1975 as a case. This allows for a study that combines a long time-period with an in-depth investigation of the interaction between formal institutions, the structure of the economy and how procurement worked in practice.

Three research questions guide the investigation: how did the municipality behave on the market and in its interaction with companies? How was the municipal administration organized? Finally, what was the institutional and historical context in which the procurement took place?

The dissertation starts with the assumption that public organizations can have several potentially conflicting objectives. Earlier research has identified a tendency for public purchasers to avoid using discretionary decision-making and low-powered incentives. Discretionary decision-making involves having to base decisions on “subjective” criteria, such as quality. Low-powered incentives are in this case cost-plus contracts and negotiations whereas high-powered incentives are fixed-cost contracts and competitive bidding.⁶³⁸ High-powered incentives are better for keeping costs down but involve a trade-off where it is more difficult to ensure high quality.

Patrick Bajari and Steven Tadelis claim it can be efficient to use low-powered incentives for complex construction projects since it can be difficult to know in advance exactly what the project entails. If high-powered incentives are used, this can in turn lead to costly negotiations if there are unexpected problems. They show that private construction clients use low-powered incentives more often than public clients do. This, they claim, is because public organizations have other objectives than profit, such as

⁶³⁸ Cost-plus contracts do not have a fixed sum. The reimbursement is calculated after the project is done based on the contractor’s production costs.

promoting competition, increasing transparency and preventing corruption.⁶³⁹

Researchers in the U.S. have also identified a tendency for public clients to avoid discretionary decision-making in general. Anechiarico and Jacobs think that corruption scandals have made procurement regulations too strict in many places, making it difficult to achieve efficient procurement. Kelman argues that the risk of being accused of wrongdoing makes public officials reluctant to take discretionary decisions. This tendency is amplified by the fact that procurement officers are individually responsible for decisions.⁶⁴⁰

Another assumption in the dissertation is that the character of the market and the institutional environment influence to what extent the objectives of the administration are in conflict. Together, these two assumptions form the basis for a model that outlines which factors influence the choice between high-powered and low-powered incentives in procurement.

This model predicts that both private and public clients are more likely to use low-powered incentives (cost-plus contracts and negotiations) when it is difficult to calculate the expected costs of the project. Other important variables are the structure and institutions of the construction sector since the size of the market and the character of the companies affect how useful competitive bidding is since the benefit of using competition is smaller if the market is smaller. There can also be transaction cost-reducing mechanisms on the market such as information services and standardizations of different kinds that affect the decision.

Organizations that are more form-rational are more likely to use high-powered incentives, all else being equal. Three different aspects of the organization in combination determine the degree of form-rationality. The degree of form-rationality in turn affects how likely the organization is to use low-powered incentives. The aspects are organizational form, degree of detail in rules governing the organization and its norm system. The organizational form pertains to who makes decisions – generalists, experts or politicians – and if decisions are made communally or individually. The assumption is that generalists, individual decision-making and higher degrees of detailed rules contribute to a higher degree of form-rationality. Finally, the norm system governing the organization is also important. It is possible to conceive of an organization with no detailed rules at all, governed by experts and politicians, which still value procedural aims more than outcomes. Therefore, an organization is more form-rational if it places a premium on procedural considerations.

⁶³⁹ Bajari & Tadelis 2001; 2006.

⁶⁴⁰ Anechiarico & Jacobs 1996; Kelman 1990.

By answering the three research questions, it is possible to find out how form-rational the municipality was and how well this can explain its procurement practices compared to other explanations, such as the market structure and the institutional and political context. I answer the first question, “how did the municipality act in relation to the market and companies?” by mapping how the municipality awarded contracts and what types of contracts it used. In addition, I look at the size of projects, if they were split in order to allow smaller companies to compete or if they were large in order to facilitate industrial production. I also look at the interaction between the municipality and specific companies. How did the municipality, for example, deal with late and changed bids?

The second question, “how did municipal administration work?”, is answered by mapping how the municipal administration was organized, who made decisions and what rules they had to follow.

The final question, “in what institutional and historical context did the procurement take place?” is answered by analyzing trade press, newspapers, public inquiries and earlier research.

With the answers to these questions, it is possible to identify the aspects of the above-mentioned model that were most important for explaining how the municipality handled its procurement.

The study contributes to several strands of research. First, the results connect with questions regarding how regulations and organizational aspects affect public procurement. The lack of regulation laws for municipalities during the period makes a case study of municipal procurement suitable to dig deeper in to these questions.

Second, it contributes to the literature on the development of public administration in Sweden. This research often portrays the administration of the late 19th and early 20th centuries as a Weberian, rule-governed and universalistic organization. It derived legitimacy from its form-rationality. A new administrative ideology advanced during the 20th century that emphasized responsiveness and efficacy whereas procedural concerns lost importance.⁶⁴¹

The role of the municipalities is unclear in this story. There is, on the one hand, awareness of the difference between municipal and state administrations. At the municipal level, officials were elected and the administration was highly informal whereas the opposite was true at the state level. They usually do not discuss the implication of these differences for the interpretation of the development of the public administration at large. Furthermore, the literature on municipalities rarely relate their results the debate about the “Swedish administrative system” or the state administration. Nonetheless, this research also identifies a break in the 1900s.

⁶⁴¹ Heckscher 1958; Rothstein 1986; 2011b; Söderlind & Petersson 1988.

During this period, municipalities took on a greater range of commitments and attitudes and ideologies changed. Centralization, bureaucratization and rationalization replaced frugality and small scale.⁶⁴²

Finally, the dissertation contributes to research on the relationship between the public sector and the construction sector. This research tradition tends to focus on the public sectors' role on either the housing market or its capacity as a regulator of construction. Even though both the state and municipalities have long been major construction clients, few researchers discuss this and how procurement affected the construction sector or how the structure of the sector affected public organizations in their role as clients.

From auctions to negotiations

The period 1870–1913

During the first period, between 1870 and 1913, the municipality more or less only used high-powered incentives. They advertised construction projects in local papers and used fixed-price contracts. The city architect made most of the drawings and his rate depended on the type and size of the house. The municipality used auctions during the first decades but then transitioned to sealed bids, like many other municipalities and state administrations. There is not much information about private construction clients, but there are indications that they did not use cost-plus contracts. Clues from books and newspapers suggest it was the norm to use fixed-price contracts for contractors. Cost-plus contracts seem to have been more common for smaller reparations and trade contracts where the client sidestepped using a main contractor and instead took the role of project manager himself. This means that the institutions of the construction sector can explain the high degree of high-powered incentives whereas the characteristics of the municipality was less important.

The municipality lacked many of the features of a legal-bureaucratic administration. Elected officials took decisions and they did it communally. Procurement rules existed, but they were few and vague. The rules stated that projects should generally be procured in competition, but not how it was supposed to be done and only if the officials decided it was prudent to do so. Other rules were sometimes not followed. The administrative unit in charge of a construction project was supposed to report the final costs to municipal council, something they often did not do. On

⁶⁴² Andersson 1973; Ekström von Essen 2003; Gustafsson 1988; Tropp 1999; Wängmar 2003; Östberg 1996.

several occasions, construction committees took decisions that led to cost overruns without the consent of the council. This in effect sidestepped the council's prerogative to decide the allocation of funds. The formal control of the administration was hence low.

Elected and appointed officials regularly competed for municipal contracts. Appointed officials were sometimes also members of the council, even though the municipal laws did not allow it. This means that there was no clear separation of roles. In addition, by way of design, the transparency of the procurement process diminished when sealed bids replaced auctions. This was not counteracted by other means for transparency, such as a right for bidders to be present during the opening of bids.

The evidence points to a lack of concern for procedural considerations and the degree of form-rationality was low. Procedural considerations probably influenced the choice of advertising projects to the public since it was rare for private clients to do so. This could potentially lead to higher costs since there was a risk of attracting unsuitable contractors. It was, however common not to give contracts to the lowest bidders, which indicates that this risk was not difficult to manage.

The period 1914–1945

During the second period, between 1914 and 1945, the municipality used high-powered incentives more or less in the same manner as before. Appointed officials became slightly more influential, but elected officials were still highly involved. The administration changed slightly since it became standard practice to appoint construction committees to oversee all large projects, which was not always the case before. The degree of form-rationality was still low. It became more common for separate mechanical, electrical and plumbing contracts as well as separate consultants for their designs. Low-powered incentives were used for architects and consultants.

The state took a greater financial responsibility during the period and used this to control the designs of buildings but not procurement practices. There were several accusations of misconduct and corruption during the period around the country, but not in Uppsala. Some made a connection between the new financing arrangements and corruption. Gothenburg decided to curtail discretionary decision-making to avoid corruption accusations, but nothing similar occurred in Uppsala. This shows how diverse local experiences were.

During this period, private clients most likely started using low-powered incentives to a higher degree. This meant that even though the municipality did not change, the difference between public and private clients increased. The wars and the economic crises led to high price volatility. This made it difficult to make accurate cost calculations and

contractors started using new forms of contracts to deal with the risk: first index adjusted contracts and then cost-plus contracts. The state procurement rules prohibited contracts with no fixed price but there were no similar limitations for municipalities. During this period, Uppsala still did not use cost-plus contracts. They did however use index-adjusted contracts but they could also negotiate with contractors to drop the index in return for a higher fixed cost.

I suggest that the municipality did not use cost-plus contracts because of the details of project financing. If there was a cost overrun, the construction committee had to apply for additional funding from the municipality council. The committees wanted to avoid this since it meant extra work as well as negative exposure. Fixed prices meant greater control over the final costs. An additional explanation is that private clients could develop long-term relations with a contractor in a way that public clients could not. This would facilitate a higher degree of trust, which in turn would make cost-plus contracts more feasible. Thus, the different nature of public and private clients determined the different levels of low-powered incentives, but not because one was more formal than the other.

The period 1946–1959

The municipality adopted protocols for handling bids during this period. It also started building houses through the non-profit organization *Uppsalahem* whose charter stipulated that it should procure its projects in competition. Since it was formally not part of the municipal administration it was also regulated separately, but it adopted the municipality's rules on handling bids, which was not regulated in the charter.

Construction intensified considerably during this period. This put the city architect's office under considerable pressure and the municipality started to hire a greater variety of architects and consultants. It occasionally hired contractors by negotiation and used cost-plus contracts even though high-powered incentives still dominated. Innovative construction methods could be a reason to use cost-plus contracts since it made it difficult to make accurate cost calculations. The fast pace of construction also motivated the use of low-powered incentives; contractors received contracts without competition in order for them to be able to keep their men at the construction site or because it was important to quickly start a project in order to collect state grants.

During this period there is more evidence of conflicts. This could be the result of better archives, but it is also likely that the number of conflicts increased with the number of projects. It seems likely that deficient organizational capabilities contributed to more conflicts.

The increase in projects was greater than the increase in capacity. Delayed deliveries of drawings were a reoccurring problem, another was the disagreements caused by alterations that were not in the contract. Disputes about alterations were not about the pricing of the changes however, but rather about whether the client had asked for them or not. Therefore, it does not seem likely that cost-plus contracts would have led to fewer problems.

Procedural considerations were somewhat more important during this period since the municipality adopted rules for handling bids. This did not lead to a more uniform behavior however. When formal institutions became stricter, it became more common to make exceptions from the rules. There were still no clear boundaries between public obligations and private interests. Officials who submitted bids to boards where they were members had to leave the room during decisions, but they could still submit bids. A consultant who had worked for the administration started his own business which then more or less monopolized consultancy jobs for the municipality.

The question of impartiality was hotly debated at the national level and in many municipalities. The Social democrats had close ties to union-owned construction companies and there were several accusations of contracts being unduly awarded. Right wing politicians tried to regulate municipal procurement by law but failed since the Social Democrats controlled parliament. Union-owned companies were not favored in Uppsala. One company that was not owned by unions, Anders Diös AB, did however receive an inordinate number of contracts, both in competition and in negotiations. It is not possible to say on what basis they received these contracts. Efficiency and business considerations could very well have been guiding the decision-making process. It is noticeable however, that discretionary procurement became more common during a time when there was a lot of debate about impartiality and corruption.

There are few indications that the municipality was particularly concerned with questions of impartiality and consistency nor with questions about how procurement affected the construction sector. Contractors grew larger during this period, but the municipality did apparently not try to stem this development by dividing projects into smaller units to allow smaller companies to compete. Nor did they try to promote industrialization by, for example, placing orders that stretched over longer periods of time in order to achieve economies of scale.

The period 1960–1975

During this period, the municipality reorganized its administration, adopted new rules for procurement and started using low-powered incentives to a larger degree. Uppsala centralized its construction projects

to a new permanent construction committee in 1962. An appointed official controlled this committee and it was a non-political office. Elected officials were still involved in the process however. It also adopted procurement regulations. Procurement thus became yet more centralized, professionalized and regulated. Elected officials still made decisions communally with the aid of experts and other officials, which facilitated discretionary decision-making and low-powered incentives.

The construction industry became more concentrated and there were serious attempts at industrializing the sector. One strategy was using design-build contracting, which is when the contractor is responsible for the design. Because of this, discretionary decision-making could arguably become more important since the client also had to consider the quality of the design. There were also fewer companies that could do design-build, which meant that competition was somewhat curtailed.

Design-build did not have that big of an impact on procurement practices in Uppsala however. They were often used together with competitive bidding and there were rarely any problems in deciding how to award contracts. It did become more common to negotiate contracts and not use competitive bidding. This development had more to do with housing policy and municipal planning. There was a strong political emphasis on both building a lot of housing and on doing so by means of large construction projects. The state also tried to curtail costs by calculating “objective” production costs and then combine this with favorable loan conditions as well as severely rationed credit and building permits. Since there were “objective” cost estimates, it became less important to use the market to set prices. The municipality did not always feel it had time to use competitive bidding. This combined to produce an environment where it made sense to approach a well-known company and negotiate large contracts that could achieve speed and scale. Thus, low-powered incentives became more common, though not to the same extent as within the private sector.

Architects and consultants saw the opposite development. There were attempts to increase the use of high-powered incentives for these services, but it did not become a widely used practice. Interactions with architects and consultants resulted in problems, which in turn could lead to conflicts with contractors.

Even though the municipality used low-powered incentives less often than private clients, it is difficult to see how they could have avoided them just by using other types of contracts. The increased use of low-powered incentives seems to have more to do with the intense construction program than with an aversion to high-powered incentives in general.

Conclusion

The municipality became more form-rational during the period since the rules governing procurement became more formal and detailed. Low-powered incentives on the other hand became more common. This means that even though a connection between the degree of form-rationality and the choice of incentives might exist, other factors were more important for the development in Uppsala between 1870 and 1975. The most important reason for using low-powered incentives was not the complexity of the projects but rather the perceived need to speed up the process. This indicates that political priorities and organizational capabilities determined how Uppsala used incentives. This is not to say that form-rationality was irrelevant. An organization that put more emphasis on procedural considerations would probably have chosen to build at a slower pace, thus reducing the need for low-powered incentives.

The combination of high-powered incentives and informal administration did not lead to any systematic cost overruns (see Diagram 8 in the concluding Swedish chapter). This indicates that neither actors within the administration nor contractors systematically took advantage of the system. It should be noted, however, that this is a very rough indication.

These results have several implications. Previous research claims that the deregulations of markets from the mid-1800s led to a problem with unscrupulous contractors. If this really were a big problem, it would be reasonable to expect widespread use of low-powered incentives to mitigate the risks. This was not the case, and there is no evidence that the municipality had problems with incompetent or dishonest contractors. This suggests that the problems caused by free market entry might have been somewhat exaggerated. By using competitive bidding procedures that were open to all it was in some ways an egalitarian system. Even contractors that did not own land, or had the means to buy land to build on and then sell, could compete.

The results also show that the municipality, and other municipalities, could very well have had an impact on the development of the construction sector. This impact does not seem to have been intentional however; the municipality mostly adopted already existing trends and thereby amplified them. There is no evidence that they tried to reverse a trend but there is some indication that they tried to stimulate industrialization during the 1960s and 1970s. The overall impression is that procurement choices were *ad hoc* and resulted from the interaction between the housing policy and the municipalities' organizational capabilities (or lack thereof).

The dissertation also contributes to the literature on municipalities and the Swedish administrative system. Earlier research has noted that municipalities became more professionalized and bureaucratized but it is

less clear how this affected the way the local administration worked in practice. The results show that the local administration was very informal in many ways during the first decades of the study. There were few rules to govern the administration and conflicts of interest were common. It was, in other words, not very Weberian. In spite of this, competitive bidding procedures were the norm. This shows that universalistic ideas such as objectivity and equal access mattered in spite of the lack of some of the formal institutions of legal-bureaucratic administrations.

The results also show that more rules and a politicized environment with accusations of misconduct did not lead to less use of low-powered incentives or discretionary decision-making. On the contrary, it became more common to use cost-plus contracts and not to use competitive bidding. One interpretation of this could be that efficiency became more important than procedural considerations. I suggest that this interpretation is partly true. The political pressure to build more housing affected how *Uppsalahem* acted. The use of low-powered incentives and discretionary decision-making was not actively promoted, but should instead be seen as “emergency” solutions. The details of the housing policy in combination with the municipalities’ lack of organizational capabilities, the configuration of and efforts to industrialize the construction sector all combined to create conditions where alternative procurement practices seemed more feasible.

Finally, the results add to research on public procurement and institutions. It is a common theme in normative literature, especially from the U.S., to assert that public procurement does not function well because of excessive rules or concerns about corruption. Without these constraints, low-powered incentives and discretionary decision-making could be used more often, which would lead to more efficient procurement.⁶⁴³ As this dissertation shows, there were few restrictions of that kind for procurement in Uppsala. They had some rules to follow, but they were few, vague and flexible. Decisions were made collectively throughout the period; something Kelman has suggested facilitates discretionary decision-making.⁶⁴⁴

This suggests that Uppsala had most of the prerequisites for using low-powered incentives and discretionary decision-making. Still they mostly did not use them. Even when they did use them, they did so less often than in the private sector. One explanation could be that public officials were more risk-averse. This could be true, but it seems unlikely. I suggest two other explanations. The first has to do with the details of how municipal construction projects were financed. There was a fixed sum allocated to a project. If there were cost overruns, officials had to apply for additional

⁶⁴³ Anechiarico & Jacobs 1996; Kelman 1990; Tadelis 2012.

⁶⁴⁴ Kelman 1990.

funding from the council, which meant extra work as well as negative exposure for the officials. In order to take control over the expenditures, officials preferred fixed-price contracts.

The second explanation, which is complementary to the first, is that high-powered incentives were not very costly. The gains from using low-powered incentives would not have to be large for private clients to want to use them. The fact that Uppsala chose to use high-powered incentives even though they could easily have used low-powered incentives indicates that they did not think it was very costly to do so.

The dissertation shows that there is no simple connection between how procurement is regulated and how it actually works. It also highlights the importance of not looking at rules in isolation, but instead consider how formal and informal institutions interact as well as the importance of unintended consequences.

Bilagor

Bilaga 1: Projekt i Uppsala 1870–1975

Period	Antal projektanslag	Uppg.om anbudsgivare	Kostnads- överskridande
1870–1913	37	27	12
1914–1945	62	31	15
1946–1959	112	53	27
1960–1975	120	83	44
Totalt	331	194	98

Källa: Databasen Byggupphandlingar i Uppsala kommun.

Bilaga 2: Företag i Uppsala 1874–1973

År	Antal företag			Källa*
	Bygg	VVS	El	
1874	4			1
1880	10			2
1890	17			2
1891	17			3
1900	20			2
1910	22			2
1919	26	3	4	3
1924–1925	18	6	4	3
1931	29	5	7	4
1932–1937	26	6	7	3
1941–1942	23	7	9	3
1946	32	12	11	4
1948	34	14	10	4
1955–1956	44	14	16	3
1961	70	20	24	4
1966	69	34	28	4
1969	62	34	30	4
1973	65	26	34	4

* Siffrorna avser: 1=Sveriges handelskalender, 2=Folkräkningen, 3=Uppsala läns adresskalender, 4=Telefonkatalog.

Bilaga 3.1: Lagda och antagna bygganbud per företag 1870–1913

Företag	Anbud	Antagna	Andel antagna
Okänd	11	0	0,00
Ankarstrand, Axel & H	4	1	0,25
Kallenberg, Hjalmar,	4	3	0,75
Gustafsson, C. A., By	3	1	0,33
Gustafsson, J. E.	3	0	0,00
Hallström, W	3	0	0,00
L. A. Gauffin, Byggmä	3	2	0,67
O. Eriksson	3	1	0,33
A. Felldin, J. E. Gus	2	1	0,50
Blomqvist, Lars Erik,	2	2	1,00
Bärnin, A. W., Byggmä	2	1	0,50
Bärning & Forsell, by	2	1	0,50
C. A. Ekholm, Stadsby	2	0	0,00
C. E. Lindvall	2	0	0,00
Carl Fredrik, Lignell	2	0	0,00
E. Lundgren, Byggmäst	2	2	1,00
Eriksson, Erik Ludvig	2	0	0,00
Eriksson, J. H.	2	1	0,50
Gustafsson, Carl Robe	2	0	0,00
Hellzing, Per Johan	2	1	0,50
J. Jansson	2	0	0,00
Lundin, O. N.	2	0	0,00
Z. Larsson, Ingenjör	2	1	0,50
A. Pettersson	1	0	0,00
A. Pettersson, Byggmä	1	0	0,00
A.?. Jansson, murmäst	1	0	0,00
Andersson, Anders	1	1	1,00
Andersson, J. A. & Ja	1	1	1,00
Biloff, L	1	0	0,00
Bärnin, A. W. & Hultm	1	0	0,00

Forts. Lagda och antagna byggbud per företag 1870–1913

Företag	Anbud	Antagna	Andel antagna
Eriksson, E.	1	1	1,00
Eklind, byggmästare	1	0	0,00
Eklund, G. A.	1	0	0,00
Felldin & Hultman	1	0	0,00
Gustafsson, G.	1	1	1,00
Gustafsson, Johan Edv.	1	0	0,00
Hagman, J., timmerman	1	1	1,00
J. Jansson, Murm.	1	0	0,00
J. Johansson	1	0	0,00
J. P. Gille, Byggm.	1	0	0,00
J.?. Johansson, Byggm.	1	0	0,00
Jansson, byggmästare	1	0	0,00
Larsson, E. & Eriksson	1	0	0,00
Liljegren, A.	1	0	0,00
Liljegren, J.	1	0	0,00
Ludvig Ericson	1	0	0,00
Lundberg, Carl August	1	1	1,00
Lundvall, P. A.	1	0	0,00
Mattson, M. Byggm.	1	0	0,00
Nilsson C., Byggm.	1	0	0,00
Nilsson, C. & Gustafs	1	0	0,00
Nilsson, C. J.	1	0	0,00
O. J. Eklind	1	0	0,00
P. Börje, byggnadsing.	1	1	1,00
Persson(?), A. J.	1	1	1,00
Petterson & Landberg,	1	0	0,00
Pettersson, A. & Eklu	1	0	0,00
Widell, August byggm.	1	1	1,00
Öhman, byggmästare	1	0	0,00
Totalt	100	27	0,27

Källa: Databasen Byggupphandlingar i Uppsala kommun.

Bilaga 3.2: Lagda och antagna VVS-anbud per företag 1870–1913

Företag	Anbud	Antagna	Andel antagna
Ludvigsbergs Werkstad	2	0	0,00
Uppsala Mek. Verkst.	2	0	0,00
Axel Sjögren & Co	1	0	0,00
C. F. E. Ljunggren	1	0	0,00
E. E. Berggren, civ.	1	0	0,00
Göteborgs Mek. Verkst.	1	1	1,00
J. A. Hellnius & Co,	1	0	0,00
J. F. Carlsson & Co,	1	1	1,00
Kockums	1	0	0,00
Nya AB Atlas	1	0	0,00
P. Naumburg & Co	1	0	0,00
Robert Sjöström, Gjut	1	0	0,00
Rosén, Axel, firman	1	1	1,00
Värmelednings AB	1	1	1,00
Wimans	1	1	1,00
Totalt	17	5	0,29

Källa: Databasen Byggupphandlingar i Uppsala kommun.

Bilaga 3.3: Lagda och antagna el-anbud per företag 1870–1913

Företag	Anbud	Antagna	Andel antagna
Asea	1	0	0,00
El. AB Magnet	1	0	0,00
Luth & Roséns	1	1	1,00
Totalt	3	1	0,33

Källa: Databasen Byggupphandlingar i Uppsala kommun.

Bilaga 3.4: Lagda och antagna bygganbud per företag 1914–1945

Företag	Anbud	Antagna	Andel antagna
Anders Diös, Byggnads	14	8	0,57
Gottfrid Lindgren, By	14	4	0,29
J. B. Olsson	9	2	0,22
O. Rosén, byggnadsf.	6	1	0,17
A. Fredlund, Byggnads	5	2	0,40
Ohlsson & Skarne	5	1	0,20
Uppsala Byggnadsgille	5	1	0,20
Karl Johanssons Bygg.	4	0	0,00
Nils Rosander, Bygg.	4	0	0,00
Nilsson C., Byggm.	4	2	0,50
Okänd	4	0	0,00
Axel Fredlund, Bygg.	3	0	0,00
Bäckström & Strömberg	3	2	0,67
Johansson, Alfred, By	3	2	0,67
Nya Asfaltsaktiebolag	3	0	0,00
Skånska cementgjuteri	3	1	0,33
Adling, Axel A:son, I	2	1	0,50
Albin Ruhngård, Bygg.	2	0	0,00
Aug. Andersson och Ax	2	0	0,00
Axel Hj. Ohlsson	2	1	0,50
Biloff, L	2	0	0,00
E. A. Fryklund & Co	2	0	0,00
Forss, C. J. Byggm.	2	0	0,00
Granit och Beton AB	2	0	0,00
Gustafsson, C. A. & K	2	1	0,50
Hallström eftr, G. I.	2	0	0,00
Lindahl, K. E., Bygg.	2	0	0,00
Lindsjö, E. L. Ing.	2	0	0,00
A. Nilsson, byggnadsing.	1	0	0,00
Andersson, Axel	1	0	0,00
Andersson, J. F., Bygg	1	0	0,00
Andersson, John G.	1	0	0,00

Lagda och antagna bygganbud per företag 1914–1945, forts.

Företag	Anbud	Antagna	Andel antagna
Armerad Betong, AB	1	0	0,00
Berglund, Clas, byggm.	1	0	0,00
Björkgren & Ljungberg	1	0	0,00
Botolfsen & Co	1	0	0,00
Bro och betong, Byggn	1	0	0,00
Byggnadsf. Zetterberg	1	0	0,00
C. F. Turin, Byggm.	1	0	0,00
C. W. Modin	1	0	0,00
Carlsson, C. I. Byggm	1	0	0,00
Dahl, W., Ingenjör	1	0	0,00
Elgström & Sönder, Be	1	0	0,00
Engström, Axel	1	0	0,00
Eriksson, S. Byggnads	1	1	1,00
Freid, Fredrik	1	0	0,00
Gerdström, C. E., ing.	1	0	0,00
Gumpel & Bengtsson, S	1	0	0,00
Gunnar Lindström, bygg.	1	0	0,00
Gustaf Larsson, ingen	1	0	0,00
Gustafsson, C. A. & R	1	0	0,00
Gustafsson, C. A., By	1	0	0,00
Hansson & Son	1	0	0,00
Hansson, Viktor, Inge	1	0	0,00
Holmqvist & Svensson,	1	0	0,00
Holmqvist, M. Bygg.	1	0	0,00
Johansson & Ruhngård	1	0	0,00
Järnbeting, Förening.	1	0	0,00
Kallenberg, Hjalmar,	1	0	0,00
Kasper Höglund, AB	1	0	0,00
Kjellin, E., Byggmäst	1	0	0,00
Konstruktör, Byggnads	1	0	0,00
Larsson & Nordström	1	0	0,00
Lundborg, J. A., Bygg	1	0	0,00

Lagda och antagna byggbud per företag 1914–1945, forts.

Företag	Anbud	Antagna	Andel antagna
Lundquist, G. Byggm.	1	0	0,00
Mårtensson, Olof, Bygg.	1	0	0,00
Nils Knutsson-Blomquist	1	0	0,00
Nilsson, C., Holmquist	1	0	0,00
Nordgren, K.	1	0	0,00
Palm & Svensson, Bygg	1	0	0,00
Persson, Ivan, B. Ing	1	0	0,00
Pettersson, Axel	1	0	0,00
Pettersson, J. G.	1	0	0,00
Ragnar Larsson & Co,	1	0	0,00
Ruhngård, Albin, Bygg	1	0	0,00
Svenska Entreprenad A	1	0	0,00
Svenska Väg AB	1	0	0,00
Tengblad, Ludv.	1	0	0,00
Theander, J., Byggm.	1	0	0,00
Tor Loquist, Entrep.	1	0	0,00
Uppsala byggindustri	1	0	0,00
Uppsv. Byggnadsgillet	1	0	0,00
Wahlström & Dahl, byg	1	0	0,00
Totalt	169	30	0,18

Källa: Databasen Byggupphandlingar i Uppsala kommun.

Bilaga 3.5: Lagda och antagna VVS-anbud per företag 1914–1945

Företag	Anbud	Antagna	Andel antagna
J. F. Jansson AB	18	7	0,39
Uppsala rör- och inst.	15	4	0,27
C. H. Swahns Eftr.	12	2	0,17
E. Nilsson & Söner AB	12	2	0,17
Rörkomp.E. B. Widén	12	1	0,08
Uppsala Mek. Verkst.	9	3	0,33
Uppsala Byggnadsgille	7	1	0,14
Wolrath & Co, AB	7	0	0,00
E. Young, rörbolaget	5	0	0,00
Carlssons Rörlednings	4	1	0,25
A. Boströms rörledn.	3	0	0,00
Björklund & Vedin	3	1	0,33
Uppländska rörinst.	3	0	0,00
Enköpings verkstäder,	2	0	0,00
Ericssons rörlednings	2	0	0,00
Svenska fläktfabriken	2	2	1,00
Ventilator, ingenjör	2	1	0,50
Värmelednings AB	2	0	0,00
Axel Sjögren & Co	1	0	0,00
Brunnsborrningskomp.	1	1	1,00
Coronaverken	1	0	0,00
Gas, Vatten och värme	1	0	0,00
Industri AB Ventilato	1	0	0,00
J. F. Carlsson & Co,	1	0	0,00
Knut Lundqvist, AB	1	0	0,00
Knut Skattman, AB	1	0	0,00
Naumburgs Industri AB	1	0	0,00
Nilsson & Söner, AB	1	0	0,00
Totalt	130	26	0,20

Källa: Databasen Byggupphandlingar i Uppsala kommun.

Bilaga 3.6: Lagda och antagna el-anbud per företag 1914–1945

Företag	Anbud	Antagna	Andel antagna
Kärnes elektriska byr	11	4	0,36
Elektro Radio AB	9	1	0,11
Elektriska montör AB	7	2	0,29
Mälardalens elektrisk	6	2	0,33
Elektriska installations AB	5	1	0,20
Söderbergs elektriska	5	2	0,40
Lundins Elektriska by	4	1	0,25
Elektrotekniska byrån	3	1	0,33
Elektriska Installationsbolaget	2	1	0,50
John Hellström, elins	2	0	0,00
Wikmans elektriska AB	2	0	0,00
A. E. G., Elektriska	1	0	0,00
Elektromekano	1	0	0,00
Elgajo	1	0	0,00
Heilborns, A. El AB	1	0	0,00
Hildor Enskör, elinst	1	1	1,00
Petterson & Hammar	1	0	0,00
Roslagens Elektriska	1	0	0,00
Skandia, Elektriska AB	1	0	0,00
Telefon AB LM Ericsson	1	0	0,00
Totalt	65	16	0,25

Källa: Databasen Byggupphandlingar i Uppsala kommun.

Bilaga 3.7: Lagda och antagna bygganbud per företag 1946–1959

Företag	Anbud	Antagna	Andel antagna
Anders Diös, Byggnads.	38	23	0,61
Gottfrid Lindgren, By	26	5	0,19
Ohlsson & Skarne	18	3	0,17
Uppsala Byggnadsgille	16	4	0,25
Karl Johanssons Bygg	15	4	0,27
BOI	9	0	0,00
Svenska Väg AB	4	0	0,00
Uppsv. Byggnadsgillet	4	2	0,50
Granit och Beton AB	3	0	0,00
Erik Andersson, Byggm.	2	1	0,50
O. Rosén, byggnads.	2	0	0,00
Skånska cementgjuteri	2	0	0,00
A. Fredlund, Byggnads	1	1	1,00
Armator, AB	1	0	0,00
Armerad Betong, AB	1	0	0,00
Aug. Lundqvist, Byggm.	1	0	0,00
Bjerkås, Firma I.	1	0	0,00
Bröderna Jönsson, Bygg.	1	0	0,00
Carl Carlsson, Byggm.	1	0	0,00
Contractor, Byggnads.	1	0	0,00
Eric Åsberg, byggnads	1	0	0,00
Erik Björkholm, Bygg.	1	0	0,00
Eriksson, S. Byggnads	1	1	1,00
Ernst Sundh, Byggnads	1	1	1,00
Grävmaskiner, AB	1	0	0,00
Götene träindustrier,	1	0	0,00
H. Weimer, Byggnads.	1	0	0,00
Hamnbyggnadsbyrån	1	0	0,00
Henning Weimer, Byggn.	1	0	0,00
Ivar Runnegård, byggn	1	1	1,00
Karl Bergström, Bygg	1	0	0,00
Lindgren, Byggnads.	1	0	0,00

Lagda och antagna bygganbud per företag 1946–1959, forts.

Företag	Anbud	Antagna	Andel antagna
Nils Lundqvist, Byggm.	1	1	1,00
Nils Rosander, Bygg.	1	0	0,00
S. H. Svenssons Sten.	1	1	1,00
Skogsvägar, AB	1	0	0,00
Svenska riksbyggen	1	0	0,00
Tekniska Byggnadsbyrå	1	0	0,00
Ynge Kullenbergs Bygg	1	0	0,00
Totalt	166	48	0,29

Källa: Databasen Byggupphandlingar i Uppsala kommun.

Bilaga 3.8: Lagda och antagna VVS-anbud per företag 1946–1959

Företag	Anbud	Antagna	Andel antagna
Uppsala rör- och inst.	73	18	0,25
J. F. Jansson AB	67	8	0,12
Wolrath & Co, AB	66	9	0,14
C. H. Swahns Efr.	65	5	0,08
Rörkomp. E. B. Widén	62	9	0,15
E. Nilsson & Söner AB	58	6	0,10
Karlskoga Värme och S	52	6	0,12
Uppsala Byggnadsgille	51	9	0,18
Uppsala Rörcentral	39	1	0,03
Nilsson & Söner, AB	21	2	0,10
Svesab	21	5	0,24
Kämpes rör	20	1	0,05
Jonsson, J.A., AB	14	0	0,00
Björklund & Vedin	10	1	0,10
Sana, AB	7	0	0,00
Okänd	6	0	0,00
Berntson & Co, AB	4	0	0,00
Ahlsell & Rylander, A	3	1	0,33
Svenska fläktfabriken	3	0	0,00
Rörkompaniet, AB	2	1	0,50

Lagda och antagna VVS-anbud per företag 1946–1959, forts.

Företag	Anbud	Antagna	Andel antagna
A. Boströms rörlednings.	1	0	0,00
Gamla Upsala Rörinst.	1	0	0,00
Naumburgs Industri AB	1	0	0,00
O. A. Karlsson, Bleck	1	0	0,00
Svenska Värme & Sanitet	1	0	0,00
Totalt	649	82	0,13

Källa: Databasen Byggupphandlingar i Uppsala kommun.

Bilaga 3.9: Lagda och antagna VVS-anbud per företag 1946–1959

Företag	Anbud	Antagna	Andel antagna
Kärnes elektriska byrå	46	7	0,15
Elektro Radio AB	45	12	0,27
Wikmans elektriska AB	41	9	0,22
Mälardalens elektrisk	25	5	0,20
Salléns elektriska AB	21	5	0,24
Elektriska Installationsb.	14	0	0,00
Uppsala Byggnadsgille	13	8	0,62
Elektriska Inst. AB	11	2	0,18
Elektriska montör AB	9	0	0,00
Elektro-kompaniet	9	0	0,00
Lundins Elektriska by	4	3	0,75
Carl Ph. Nilsson	1	0	0,00
Elaktiebolaget	1	0	0,00
L. M. Eriksson	1	0	0,00
Luxor radio AB	1	0	0,00
Messings-Elektriska	1	0	0,00
Upsala elektro-radio	1	0	0,00
Wallin, Karl	1	0	0,00
Totalt	245	51	0,21

Källa: Databasen Byggupphandlingar i Uppsala kommun.

Bilaga 3.10: Lagda och antagna byggnadsbud per företag 1960–1975

Företag	Anbud	Antagna	Andel antagna
Anders Diös, Byggnads	102	33	0,32
Karl Johanssons Bygg.	72	16	0,22
Gottfrid Lindgren, By	59	7	0,12
Skånska cementgjuteri	50	9	0,18
Uppsv. Byggnadsgillet	49	19	0,39
Roos, David E. Bygg	40	4	0,10
BPA Byggproduktion(u)	37	7	0,19
Samuelsson & Bonner,	19	0	0,00
Vägförbättringar AB	18	3	0,17
Svenska stenbelägg.	17	3	0,18
A. Fredlund, Byggnads	16	1	0,06
Ohlsson & Skarne	16	1	0,06
Bröderna Jönsson	13	0	0,00
Nils Rosander, Bygg.	9	1	0,11
Armerad Betong, AB	8	0	0,00
S. H. Svenssons Stens	8	5	0,63
Hallström och Nisses	7	0	0,00
Thore Ernehult	7	3	0,43
Granit och Beton AB	6	0	0,00
Oldviks Byggnads AB	6	0	0,00
SIAB	6	0	0,00
Svenska Väg AB	6	0	0,00
Wallit, AB	6	3	0,50
Okänd	6	0	0,00
Nya Asfaltsaktiebolag	5	0	0,00
Sandbergs Bygg AB	5	0	0,00
Stams åkeri	5	1	0,20
U-byggen	5	0	0,00
Bergendahl & Höckert	4	1	0,25
Gerding & Hedström	4	1	0,25
Hedström & Söder	4	0	0,00
Ivar Runnegård, bygg.	4	1	0,25
Per Ruhngård, Bygg.	4	0	0,00

Lagda och antagna bygganbud per företag 1960–1975, forts.

Företag	Anbud	Antagna	Andel antagna
Svenssons stensätter	4	1	0,25
BOI, Uppsala	3	0	0,00
Bygg-Paul	3	0	0,00
Yngve Kullenbergs Bygg	3	0	0,00
A-betong	2	2	1,00
Bertil Lindh, Byggnad	2	0	0,00
Eric Åsberg, byggnads	2	1	0,50
Erik Andersson, Byggm.	2	0	0,00
Gumpel & Bengtsson, S	2	0	0,00
Hammerdalshus AB	2	0	0,00
John Mattson Byggnads	2	0	0,00
Lahälls Byggnads AB	2	0	0,00
Skandevalls AB	2	2	1,00
Svenska Nyckelhus, AB	2	1	0,50
Väg- och anläggnings-	2	0	0,00
Ytonghus	2	0	0,00
Andersson, Byggnadsf.	1	0	0,00
Asfaltbolaget	1	0	0,00
Betongbyggnadsbyrån,	1	0	0,00
Britz Byggnads AB	1	0	0,00
Bygg-El AB	1	1	1,00
C. Pierre, byggnadsf.	1	0	0,00
E K bygg o konsult ab	1	0	0,00
Elementhus, A. B.	1	0	0,00
G.G. Modul	1	1	1,00
HSB	1	0	0,00
Helmer Ohag, Byggm.	1	0	0,00
Hus- och kraftbyggen,	1	0	0,00
Höglund, Manfred	1	0	0,00
Idéhus Bygg AB	1	0	0,00
Industribyggen i Solna	1	0	0,00
Kasper Höglund, AB	1	0	0,00

Lagda och antagna bygganbud per företag 1960–1975, forts.

Företag	Anbud	Antagna	Andel antagna
Konstruktör, Byggnads	1	0	0,00
Larsson, Valter	1	0	0,00
Newator AB	1	0	0,00
Nya Asfalts AB, Sthlm	1	0	0,00
Platzer Bygg	1	0	0,00
Sh-bygg	1	0	0,00
Sigmator Byggnads AB	1	0	0,00
Sjunnesson, H.	1	0	0,00
Strängbetong	1	0	0,00
Ström-Ljusne	1	0	0,00
Söderlunds rör	1	0	0,00
Telsi, L., Byggmästare	1	0	0,00
Uppsala Byggnadsgille	1	0	0,00
Uppsala Hus och industri	1	0	0,00
Uppsala grund...	1	0	0,00
Uppsala rör AB	1	0	0,00
Totalt	692	128	0,18

Källa: Databasen Byggupphandlingar i Uppsala kommun.

Bilaga 3.11: Lagda och antagna VVS-anbud per företag 1960–1975

Företag	Anbud	Antagna	Andel antagna
J. F. Jansson AB	51	8	0,16
BPA Byggproduktion(u)	45	12	0,27
Wolrath & Co, AB	45	6	0,13
Bacho	43	9	0,21
Rörkompaniet E. B. Wi	35	6	0,17
Svenska fläktfabriken	30	3	0,10
Levent, AB	28	12	0,43
Industri- och byggnad	26	6	0,23
Infjärdens värme AB	23	6	0,26
Svesab	23	8	0,35
Calor & Sjögren AB	20	2	0,10
E. Nilsson & Söner AB	20	4	0,20

Lagda och antagna VVS-anbud per företag 1960–1975, forts.

Företag	Anbud	Antagna	Andel antagna
Nordiska Värme AB	17	4	0,24
Uppsala värme & sanitet	17	2	0,12
Calor-Celsius	15	2	0,13
Kämpes rör	14	5	0,36
Uppsala rör AB	13	2	0,15
Ahlsell & Rylander, A	11	2	0,18
Lennerviks	10	6	0,60
Luftkomfort, AB	10	1	0,10
Björklund & Vedin	7	0	0,00
Evaporator, AB	7	0	0,00
Industri AB Ventilator	7	0	0,00
Nilsson & Söner, AB	6	2	0,33
AR-Ventilation	5	0	0,00
Luftkondition	5	0	0,00
Uppsala rör- och inst.	5	2	0,40
Gefle Rörlägnings AB	4	0	0,00
Sundströms Rör	4	0	0,00
Rörkompaniet, AB	3	0	0,00
Söderlunds rör	3	3	1,00
Ventilation, AB	3	0	0,00
Armerad Betong, AB	2	0	0,00
Gamla Upsala Rörinst.	2	0	0,00
Phils Rörledningsfirm	2	0	0,00
Svenska Värme & Sanitet	2	1	0,50
Värme AB Radiator	2	0	0,00
Västerås Rörlägn, AB	2	0	0,00
Okänd	2	0	0,00
Arlanda Rör	1	0	0,00
Bachlund, Anders, mfl	1	0	0,00
Fagal, Vent. AB	1	0	0,00
IB AB	1	0	0,00
Karl Johanssons	1	0	0,00
Lej, AB	1	0	0,00

Lagda och antagna VVS-anbud per företag 1960–1975, forts.

Företag	Anbud	Antagna	Andel antagna
Mellansvenska Rörmont.	1	0	0,00
Naumburgs Industri AB	1	0	0,00
P. Naumburg & Co	1	0	0,00
Provent	1	0	0,00
Rörsystem, AB	1	0	0,00
Svegerts Plåtslageri	1	0	0,00
Tekno Produkter	1	0	0,00
Uppsala Rörcentral	1	0	0,00
Uppsv. Byggnadsgillet	1	0	0,00
Ventilationsindustrin	1	0	0,00
Ventilator, AB	1	0	0,00
Värme & Sanitet Service	1	0	0,00
Totalt	587	114	0,19

Källa: Databasen Byggupphandlingar i Uppsala kommun.

Bilaga 3.12: Lagda och antagna El-anbud per företag 1960–1975

Företag	Anbud	Antagna	Andel antagna
Salléns elektriska AB	45	12	0,27
Kärnes elektriska byrå	42	8	0,19
Uppsvenska Byggnadsgille	30	6	0,20
BPA Byggproduktion(u)	26	7	0,27
Vanadis elektriska, A	25	6	0,24
El-Ljus	16	6	0,38
Wikmans elektriska AB	16	3	0,19
Upplands elektriska A	12	2	0,17
Uppsala Elektriska In	8	0	0,00
Elbolaget	6	2	0,33
Firma EL- och Ljus	6	1	0,17
Uppsala Elbyrå	6	1	0,17
Wolrath & Co, AB	6	1	0,17
Insulanders	5	3	0,60
Knivsta elbyrå	5	0	0,00
Univar, AB	5	0	0,00

Lagda och antagna VVS-anbud per företag 1960–1975, forts.

Företag	Anbud	Antagna	Andel antagna
Elektriska inst.	4	0	0,00
Uppsala el-central AB	4	1	0,25
Uppsala elbyrå AB	4	1	0,25
AEG	3	2	0,67
Molins El	3	2	0,67
NEA Inst. AB	3	2	0,67
Asea	2	0	0,00
Calor-Celsius	2	0	0,00
L. M. Eriksson	2	1	0,50
Löfgrens El	2	1	0,50
Radiohörnan	2	2	1,00
Ringdahls Elektriska	2	0	0,00
Standard Radio & Tele	2	0	0,00
Tolwmans El	2	0	0,00
Elektro Radio AB	1	0	0,00
Elektrobyrån	1	0	0,00
Elektrotekniska byrån	1	0	0,00
Gauffins El	1	0	0,00
Gylling & Co, AB	1	0	0,00
Hägglunds	1	0	0,00
Nelins El-service	1	0	0,00
Pollux	1	0	0,00
Siemens	1	0	0,00
Union-Securus	1	0	0,00
Uppsala Byggnadsgille	1	1	1,00
Uppsala El-teknik	1	0	0,00
Okänd	1	0	0,00
Totalt	309	71	0,23

Källa: Databasen Byggupphandlingar i Uppsala kommun.

Källor och litteratur

Otryckta källor

Landsarkivet i Uppsala (ULA)

Anders Diös AB

Riksarkivet (RA)

Överintendentsämbetet

Uppsala stadsarkiv (USA)

Beredningskommittén för stadshotellets nybyggnad 1936–1938

Biblioteksutredningskommittén 1935–1938

Byggnadskommittén för Almtunaskolan 1949–1956

Byggnadskommittén för Barnkolonier i Knivsta och Graneberg 1945–1947

Byggnadskommittén för Barnstuga i kv Egil 1946–1949

Byggnadskommittén för Barnstuga i kv Karlsborg 1939–1942

Byggnadskommittén för Bergaskolan 1948–1950

Byggnadskommittén för Brantingskolan 1956–1960

Byggnadskommittén för Domarringens skola 1946–1953

Byggnadskommittén för Friluftsbad 1956–1961

Byggnadskommittén för Fyrishallen, ombyggnad av 1942

Byggnadskommittén för Gillbergska genomfarten 1934–1936

Byggnadskommittén för Högre allmänt läroverk 1960–1967

Byggnadskommittén för Högre folkskola 1942–1948

Byggnadskommittén för Konstfrusen isbana 1960–1964

Byggnadskommittén för Nannaskolan 1945–1948

Byggnadskommittén för Nämndhus 1960–1965

Byggnadskommittén för Pensionärshem i kv Eskil 1945–1949

Byggnadskommittén för Pensionärshem i kv Fröja 1942

Byggnadskommittén för Pensionärshem i kv Gösta 1943–1945

Byggnadskommittén för Pensionärshem i kv Idun 1954–1957
Byggnadskommittén för Pensionärshem i kv Tunagården 1960–1962
Byggnadskommittén för Skolor i västra Eriksberg (Skolbyggnadskommittén) 1960–1967
Byggnadskommittén för Stadsbibliotek och simhall 1938–1943
Byggnadskommittén för Stadshotellet 1942–1943
Byggnadskommittén för Vaksala skolan 1960–1961
Byggnadskommittén för Ålderdomshem 1922–1935
Centrala byggnadskommittén (CBK)
Centralkommittén för stadens byggnadsfrågor 1939–1941
Drätselkammaren (DK)
Arbetsutskottet (AU)
Fattigvårdsstyrelsen
Folkskolestyrelsen
Fyrishallskommittén 1942
Gas- och elverksstyrelsen
Hyreshusbyggnadskommittén 1957–1959
Idrottsstyrelsen
Industriverksstyrelsen
Kommittéarkiv övriga I
Kommittéarkiv övriga II
Pensionärshem i kv Gnejsen, Planeringskommittén för 1960–1962
Praktiska realskolan
Renhållningsverket (RV)
Rådhuskommittén 1938–1939
Semesterstugekommittén 1954–1960
Simhallskommittén, Kommittén för byggande av en simhall 1937–1938
Slakthusbyggnadskommittén 1916–1922
Stadsbyggmästarekontoret
Stadsfullmäktige i Uppsala
Toalett-kommittén 1954–1963
Tullhusbyggnadskommittén 1931–1936
Tvättstugekommittén I 1942–1948
Tvättstugekommittén II 1957–1967
Uppsalahem (UH)

Tryckta källor

Offentligt tryck

Offentliga utredningar

Betänkande och förslag angående ordnande af statens upphandlings- och entreprenadväsende, 1888, Stockholm.

SOU 1927:2, Herlitz, Nils. 1927. *Utredning med förslag till ändrade bestämmelser rörande allmänna handlingars offentlighet*. Stockholm

SOU 1934:47, Sverige. Ecklesiastikdepartementet 1934. *Betänkande och förslag angående statens övertagande av vissa kostnader för folkskoleväsendet m. m.* Stockholm.

SOU 1935:5, Sverige. Justitiedepartementet 1935. *Förslag till ändrade bestämmelser rörande allmänna handlingars offentlighet*. Stockholm

SOU 1938:10, 1934 års byggnadsindustrisakkunniga 1938. *Byggnadsindustrin i Sverige: utredning och betänkande. I Allmän översikt, yttranden och förslag*. Stockholm

SOU 1947:53, Kommunallagskommittén 1947. *Kommunallagskommitténs betänkande. I, Med förslag angående ändringar i kommunallagarnas bestämmelser om borgerlig primärkommuns kompetens och om kvalificerad majoritet*. Stockholm

SOU 1951:18, 1946 års upphandlings-sakkunniga 1951. *Betänkande med förslag till förordning angående upphandling och arbeten för statens behov m. m.* Stockholm.

SOU 1963:38, Svennegård, Carl, *Arbetsföreläggande. Promemoria avgiven av tillkallad utredningsman*. Stockholm.

SOU 1971:52, Byggindustrialiseringsutredningen 1971. *Byggandets industrialisering: betänkande*. Stockholm.

SOU 1971:88, Upphandlingskommittén 1971. *Offentlig upphandling: regler och riktlinjer för stat och kommun: betänkande*. Stockholm.

Officiell statistik

Bidrag till Sveriges officiella statistik. D, Fabriker och manufakturer, 1905 (BiSos D)

Bidrag till Finlands officiella statistik, XVI Byggnadsstatistik

SCB Statistikdatabasen, ”Färdigställda lägenheter och rumsenheter i nybyggda hus efter region och hustyp. År 1975 – 2018”.

Riksdagstryck

Motioner

1950:414 Andra kammaren

1956:17 Andra kammaren

Riksdagens protokoll

1956:13 Andra kammaren

1956:13 Första kammaren

Utlåtanden

1956:472 Allmänna beredningsutskottet

1964:30 Konstitutionsutskottet

Svensk författningssamling

SFS 1893:96, *Förordning angående statens upphandlings- och entreprenadväsende med mera.*

SFS 1920:10, *Förordning angående upphandling och arbeten för statens behov samt försäljning av staten tillhörig lös egendom.*

SFS 1935:512, *Kungörelse om lån och bidrag för beredande av hyresbostäder åt mindre bemedlade barnrika familjer.*

SFS 1935:565, *Kungörelse om ändring i vissa delar av förordning den 16 januari 1920 (nr 10) angående upphandling och arbeten för statens behov samt försäljning av tillhörig lös egendom.*

SFS 1936:45, *Kungörelse angående statsbidrag till byggnader för folkskoleväsendet.*

SFS 1937:249, *Lagen om inskränkningar i rätten att utbekomma allmänna handlingar, m.m.*

SFS 1939:462, *Kungörelse om statsbidrag till anordnande av pensionärshem.*

SFS 1945:882, *Ändring av Kungörelse (1936:45) angående statsbidrag till byggnader för folkskoleväsendet.*

SFS 1952: 496, *Kungörelse om upphandling och arbeten för statens behov m.m*

SFS 1957:318, *Kungörelse om statsbidrag till byggnadsarbeten inom det allmänna skolväsendet.*

SFS 1971:754, *Cirkulär till samtliga statsmyndigheter om upphandling av statliga byggnads- och anläggningsarbeten till fast pris utan indexreglering.*

Uppsala kommun

Ny samling af kommunala stadganden för Uppsala stad, 1909, Uppsala

Sammanläggningsdelegerades i Uppsala tryck, 1966

Uppsala Stads- och kommunfullmäktiges tryck 1886–1975, 1981

(Namnet varierar mellan olika perioder)

Tidskrifter

Byggmästaren

Byggnadsvärlden

Svensk Leveranstidning

Dagspress

Aftonbladet
Dagens Nyheter
Hallandsposten
Jönköpings tidning
Karlshamns Allehanda
Lysekilskuriren
Svenska Dagbladet (SvD)
Upsala
Upsala Nya Tidning (UNT)
Trollhättans Tidning

Övriga tryckta källor

Busch, Oscar, 1891, *Entreprenadboken: en ledning vid uppgörande af entreprenadkontrakt, beskrifn:r och kostnadsförslag till husbyggnader*, Stockholm.

Byggfackens industriutredning D. 7 Byggindustrins rationaliseringsproblem, 1962, Stockholm.

Fixt pris inom byggbranschen, 1968, Stockholm.

Rationellt skolbyggande: åtta anföranden vid skolbyggnadskonferensen på Teknorama den 26 april 1965, 1965, Stockholm.

Databasen "Folkräkningar", <https://sok.riksarkivet.se/folkrakningar>.

Demografiska databasen, tillgänglig via <http://rystad.ddb.umu.se:8080/FolkNet/index.jsp>

Nyquist, Ola, & Körner, Lennart, 1963, *Mutor och bestickning: redogörelse för gällande lagbestämmelser, den s.k. mutkatekesen och rättspraxis*, Stockholm.

SABO, *SABO-företagens byggande*, <https://www.sverigesallmannnytta.se/nyproduktion/statistik/>.

Utredning angående entreprenadsystemets användning vid byggnadsarbeten, 1908, Svenska Teknologföreningens handlingar N:o XIII, Stockholm.

Litteratur

Abrahamsson, Bengt, 1982, *Organisationsteori. Om byråkrati, administration och självstyre*, Stockholm.

Akerlof, George A., 1978, "The market for "lemons": Quality uncertainty and the market mechanism", i *Uncertainty in economics*.

- Allen, Douglas W., 2000, "Transaction costs", i Boudewijn Bouckaert & Gerrit De Geest (red.), *Encyclopedia of Law and Economics*, Cheltenham.
- Almqvist, Roland M., 2006, *New public management: NPM: om konkurrensutsättning, kontrakt och kontroll*, Malmö.
- Alsén, Hans, 2009, *Från Dragarbrunn till Slottet*, Uppsala.
- Andersen, Niels Åkerstrøm, 1997, *Udlicitering-strategi og historie*, København.
- Anderson, Bo, & Björnsson, Anders, 1997, *Förvalta framtiden. Bostäder och byggande i Sundbyberg under ett halvt sekel*, Stockholm.
- Andersson, Hans G., 1973, "Kommunalideologin", i Gunnar Wallin, Hans G. Andersson, & Nils Andrén (red.), *Kommunerna i förvandling*, Stockholm.
- Andersson, Staffan, 2002, *Corruption in Sweden. Exploring Danger Zones and Change.*, Umeå.
- Anechiarico, Frank., & Jacobs, James B., 1996, *The pursuit of absolute integrity: how corruption control makes government ineffective*, Chicago.
- Appelqvist, Örjan, 2000, *Bruten brygga. Gunnar Myrdal och Sveriges ekonomiska efterkrigspolitik 1943-1947*, Stockholm.
- Bajari, Patrick, Houghton, Stephanie, & Tadelis, Steve, 2006, *Bidding for Incomplete Contracts: An Empirical Analysis*, National Bureau of Economic Research.
- Bajari, Patrick, McMillan, Robert, & Tadelis, Steven, 2009, "Auctions Versus Negotiations in Procurement: An Empirical Analysis", *Journal of Law, Economics, and Organization*, 25 (2), s. 372–399.
- Bajari, Patrick, & Tadelis, Steven, 2001, "Incentives versus Transaction Costs: A Theory of Procurement Contracts", *The RAND Journal of Economics*, 32 (3), s. 387–407.
- Bajari, Patrick, & Tadelis, Steven, 2006, "Incentives and award procedures: competitive tendering versus negotiations in procurement", i Nicola Dimitri, Gustavo Piga, & Giancarlo Spagnolo (red.), *Handbook of Procurement*, Cambridge.
- Berg, Annika, Ericsson, Martin, & Sundevall, Fia, 2018, "Rösträtt för alla? Begränsningar i rösträtten efter 1921", i Ulrika Holgersson & Lena Wägerud (red.), *Rösträttens århundrade: kampen, utvecklingen och framtiden för demokratin i Sverige*, Göteborg & Stockholm.
- Berg, Bengt Åke, & Karlsson, Birgit, 2014, "Karteller och konkurrens", i Birgit Karlsson (red.), *Organiserad samverkan. Svenska karteller under 1900-talet*, Möklinta.
- Berg, Kristian, 1999, "Miljonprogrammet som forskningsfält", i Thomas Hall (red.), *Rekordåren: en epok i svenskt bostadsbyggande*, Karlskrona.
- Bergh, Andreas, Gissur Ó. Erlingsson, Sjölin, Mats, & Öhrvall, Richard, 2016, *A clean house?: studies of corruption in Sweden*, Lund.

- Bergold, Carl Erik, 1985, *Bostadsbyggande i Uppsala 1900-1950: en aspekt på folkhemmets framväxt*, Uppsala.
- Bergold, Carl Erik, 1989, *Uppsala stads historia. 6:9, Uppsala: stadsbyggande 1900-1960*, Torgny Nevéus (red.), Uppsala.
- Bladh, Mats, 1991, *Bostadsförsörjningen 1945-1985: det industriella byggandets uppgång och fall*, Gävle.
- Bokholm, Rune, 1995, *Städernas handlingsfrihet: en studie av expansions-skedet 1900-1930*, Lund.
- Bordo, Michael D., Goldin, Claudia Dale., & White, Eugene Nelson, 1998, *The defining moment. The Great Depression and the American economy in the twentieth century*, Chicago.
- Brunnström, Lisa, 1990, *Den rationella fabriken: om funktionalismens rötter*, Umeå.
- Byggnadsstyrelsen, 1976, *Parallella uppdrag: riktlinjer för handläggning*, Stockholm.
- Bågenholm, Andreas, 2017, "Corruption and anticorruption in early-nineteenth-century Sweden: A snapshot of the state of the Swedish bureaucracy", i *Anti-Corruption in History: From Antiquity to the Modern Era*, Oxford.
- Caro, Robert A., 1974, *The power broker: Robert Moses and the fall of New York*, New York.
- Chandler, Alfred D., & Hikino, Takashi, 1994, *Scale and scope. The dynamics of industrial capitalism*, Cambridge, Mass.
- Coase, R. H., 1937, "The Nature of the Firm", *Economica*, 4 (16), s. 386–405.
- Dahlman, Carsten, & Gärdborn, Ingemar, 1975, *Utvecklingsproblem i bygg-Sverige: en samhällsorganisatorisk studie av bostadsbyggnadssystemet*, Stockholm.
- Eccles, Robert G., 1981, "The quasifirm in the construction industry", *Journal of Economic Behavior & Organization*, 2 (4), s. 335–357.
- Edvinsson, Rodney, 2014, "The Gross Domestic Product of Sweden within present borders, 1620–2012", i Rodney Edvinsson, Tor Jacobson, & Daniel Waldenström (red.), *House prices, stock returns, national accounts and the Riksbank balance sheet 1620-2012*, Stockholm.
- Edvinsson, Rodney, 2005, *Growth, Accumulation and Crisis: With New Macroeconomic Data for Sweden 1800-200*, Stockholm.
- Edvinsson, Rodney, & Söderberg, Johan, 2011, "A consumer price index for Sweden, 1290–2008", *Review of Income and Wealth*, 57 (2), s. 270–292.
- Egerö, Bertil, 1979, *En mönsterstad granskas: bostadsplanering i Örebro 1945-75*, Stockholm.
- Eklström von Essen, Ulla, 2003, *Folkhemmets kommun: socialdemokratiska idéer om lokalsamhället 1939-1952*, Stockholm.

- Eliasson, Gunnar, 1967, *Kreditmarknaden och industrins investeringar: en ekonometrisk studie av företagens kortsiktiga investeringsbeteende*, Stockholm.
- Eriksson, Olof, 1994, *Byggbeställare i brytningstid: bostadssektorn och statligt byggande under miljonprogramperioden*, Stockholm.
- Erlingsson, Gissur Ó., 2006, "Organisationsförändringar och ökad kommunal korruption: Existerar ett samband?", *Kommunal ekonomi och politik*, 10 (3), s. 7–40.
- Erlingsson, Gissur Ó., & Linde, Jonas, 2011, "Det svenska korruptionsproblemet", *Ekonomisk Debatt*, 39 (8), s. 5–18.
- Erlingsson, Gissur Ó., & Wittberg, Emanuel, 2017, *De kommunala bolagen och offentlighetsprincipen*, Norrköping: Centrum för kommunstrategiska studier.
- Fernlund, Siegrun, 1989, "Kyrkobyggande i Skåne 1760–1860", i Erik Cinthio, Allan Ellenius, Evald Gustafsson, & R. Axel Unnerbäck (red.), *Kyrkobyggnader 1760-1860. D. 1, Skåne och Blekinge = [Skåne and Blekinge]*, Stockholm.
- Fihn, Glenn, 2005, *Normer och reformer: den landskommunala och stadskommunala budgetens och redovisningens historia 1862-1968*, Göteborg.
- Flyvbjerg, Bent, Holm, Mette K. Skamris, & Buhl, Søren L., 2005, "How (In)accurate Are Demand Forecasts in Public Works Projects?: The Case of Transportation", *Journal of the American Planning Association*, 71 (2), s. 131–146.
- Flyvbjerg, Bent, Holm, Mette Skamris, & Buhl, Søren, 2002, "Underestimating Costs in Public Works Projects: Error or Lie?", *Journal of the American Planning Association*, 68 (3), s. 279–295.
- Fourastié, Jean, 1979, *Les trente glorieuses: ou la révolution invisible de 1946 à 1975*, Paris.
- Fridh, Göte, & Dahlberg, Helge, 1962, "Kommunernas finanser", i Sven Ulric Palme (red.), *Hundra år under kommunalförfattningarna*, Stockholm.
- Fukuyama, Francis, 2013, "What Is Governance?", *Governance*, 26 (3), s. 347–368.
- Fälting, Lars, 2001, *Småbusfinansiering. En studie av kommunens, statens och enskilda aktörers riskhantering i Nyköping 1904-1948*, Uppsala.
- George, Alexander L., & Bennett, Andrew, 2005, *Case studies and theory development in the social sciences*, Cambridge, Mass.
- Gerring, John, 2017, *Case study research: Principles and practices*, Cambridge, UK; New York.
- Granholm, Arne, 2013, *När professionerna blev byråkrater: Om statlig byråkrati under 200 år och hur traditionella professioners särställning minskat*.

- Gråbacke, Carina, 2002, *Möten med marknaden: tre svenska fackförbunds agerande under perioden 1945-1976*, Göteborg.
- Gråbacke, Carina, & Jörnmark, Jan, 2010, "The political construction of the "million housing programme". The state and the Swedish building industry", i Niklas Stenlås, Johan Gribbe, & Per Lundin (red.), *Science for welfare and warfare. Technology and state initiative in cold war Sweden*, Sagamore Beach, MA.
- Gullberg, Anders, & Rudberg, Eva, 2001, *Byggare i Stockholm: byggmästarerollen under 1900-talet*, Stockholm.
- Gustafsson, Bo, 1988, *Den tysta revolutionen: det lokala välfärdssamhällets framväxt: exemplet Örebro 1945-1982*, Hedemora.
- Gustafsson, Rolf Å., 2016, *Från ämbetsmannastat till välfärdsstat: en studie av svensk offentlig arbetsgivarpolitik*, Göteborg.
- Gustafsson, Sofia, 2015, *Leverantörer och profitörer: olika geografiska områdens och sociala gruppers handel med fästningsbygget Sveaborg under den första byggnadsperioden 1748-1756*, Helsingfors.
- Hagman, Jan-Erik, Liman, Lars-Otto, Lindgren, Gunnar, & Boman, Erik, 2017, "Den svenska entreprenadrättens framväxt inom bygg- och anläggningssektorerna", *Svensk juridisttidning*, (3), s. 173–181.
- Hall, Peter A., & Soskice, David, 2001, "An Introduction to Varieties of Capitalism", i Peter A. Hall & David Soskice (red.), *Varieties of Capitalism. The Institutional Foundations of Comparative Advantage*, Oxford, UK.
- Hallenberg, Mats, 2008, *Statsmakt till salu: arrendesystemet och privatiseringen av skatteuppbörden i det svenska riket 1618-1635*, Lund.
- Hallenberg, Mats, & Linnarsson, Magnus, 2016, "Vem tar bäst hand om det allmänna? Politiska konflikter om privata och offentliga utförare 1720–1860", *Historisk Tidskrift*, 136 (1), s. 2-33".
- Hammarström, Ingrid, 1979, "Urban growth and building fluctuations. Stockholm 1860-1920", i Ingrid Hammarström & Thomas Hall (red.), *Growth and transformation of the modern city: the Stockholm conference, September 1978*, Stockholm.
- Hart, Oliver, 2003, "Incomplete Contracts and Public Ownership: Remarks, and an Application to Public-Private Partnerships*", *The Economic Journal*, 113 (486), s. C69–C76.
- Hayek, F. A., 1945, "The Use of Knowledge in Society", *The American Economic Review*, 35 (4), s. 519–530.
- Heckscher, Gunnar, 1958, *Svensk statsförvaltning i arbete*, Stockholm.
- Henrekson, Magnus, 2002, "Strategier för en framgångsrikare kommersialisering av svensk universitetsforskning", *Ekonomisk debatt*, 30 (2), s. 159–170.
- Herlitz, Nils, 1938, "Allmänna handlingars offentlighet", *Förvaltningsrättslig tidskrift*, (2), s. 85–104.

- Hesselman, Georg, 1945, *Från skråhantverk till byggnadsindustri: om husbyggen i Stockholm 1840-1940*, Stockholm.
- Hjelmqvist, Ingvar, 1994, *Relationer mellan stat och kommun*, Stockholm.
- Hood, Christopher, & Dixon, Ruth, 2015, "A Government that Worked Better and Cost Less?: Evaluating Three Decades of Reform and Change in UK Central Government", i *A Government that Worked Better and Cost Less?: Evaluating Three Decades of Reform and Change in UK Central Government*.
- Hoppe, Carl-Axel, 1976, *Byggbranschens utveckling: en sammanfattande historisk analys*, Stockholm.
- Höök, Erik, 1962, *Den offentliga sektorns expansion: en studie av de offentliga civila utgifternas utveckling åren 1913-58*, Stockholm.
- Ivre, Karl D., & Lundevall, Peter, 1978, *Sambällsförändring och byggmarknad*, Stockholm.
- Johansson, Alf, 1962, "Bostadspolitiken", i Sven Ulric Palme (red.), *Hundra år under kommunalförfattningarna 1862-1962. En minneskrift*, Stockholm.
- Johansson, Bengt OH, 1980, "Det stora bostadsbyggandet: succé och baksmälla", i *Funktionalismens genombrott och kris: svenskt bostadsbyggande 1930-80*, Stockholm.
- Johansson, Bertil, 1997, "Kyrkobyggare från Sandhult och deras byggen", i Clary Winberg (red.), *Kyrkan: om kyrkobyggare och tro* Vol. 1995/96, Vänersborg.
- Jörberg, Lennart, 1988, *Svenska företagare under industrialismens genombrott 1870-1885*, Lund.
- Kaijser, Fritz, 1966, *Kommunallagarna. 2, Kommunallag, landstingslag, kommunaltjänstemannalag m. m.*, Stockholm.
- Karlsson, Tom S., 2017, *New Public Management: ett nyliberalt 90-talsfenomen?*, Lund.
- Kelman, Steven., 1990, *Procurement and public management: the fear of discretion and the quality of government performance*, Washington, DC.
- Kiser, Edgar, 1994, "Markets and Hierarchies in Early Modern Tax Systems: A Principal-Agent Analysis", *Politics & Society*, 22 (3), s. 284–315.
- Konkurrensverket, 2015, *Allmännyttans upphandling av bostadsbyggande: anbudskonkurrens och utveckling*, Stockholm.
- Kyriacou, Andreas P., Muinel-Gallo, Leonel, & Roca-Sagalés, Oriol, 2015, "Construction corrupts: empirical evidence from a panel of 42 countries", *Public Choice*, 165 (1–2), s. 123–145.
- Laffont, Jean-Jacques, & Martimort, David, 2002, *The theory of incentives: the principal-agent model*, Princeton.
- Laffont, Jean-Jacques, & Tirole, Jean, 1993, *A theory of incentives in procurement and regulation*, Cambridge, Mass.

- Lemesle, Hélène, 2007, "Picking the Right Firm: The Selection of Entrepreneurs for Public Procurement in Nineteenth-Century Paris", i Christelle Rabier (red.), *Fields of Expertise: A Comparative History of Expert Procedures in Paris and London, 1600 to Present*, Newcastle.
- Lemesle, Hélène, 2010, "Réglementer l'achat public en France (xviii-e-xixe siècle), Abstract", *Genèses*, (80), s. 8–26.
- Lif, Anders, 2005, *Frihet, jämlikhet och en kopp kaffe i Folkets hus: om Lena Hjelm-Wallén och andra socialdemokrater i Västmanland under hundra år*, Västerås.
- Lind, Hans, & Nyström, Johan, 2011, "The Explanation of Incomplete Contracts in Mainstream Contract Theory: A Critique of the Distinction between "Observable" and "Verifiable"", *Evolutionary and Institutional Economics Review*, 7 (2), s. 279–293.
- Lindberg, Ernst-Folke, 1962, "Stadsfullmäktigevalen blir politiska", i Sven Ulric Palme & Ernst-Folke Lindberg (red.), *Hundra år under kommunalförfattningarna. 1862-1962: en minnesskrift*, Stockholm.
- Lindblad, Jakob, 2009, *470 nya kyrkor: bidrag till Sveriges arkitekturhistoria 1850-1890*, Stockholm.
- Lindqvist, K. G., 2000, "Skolöverstyrelsens byggnadsbyrå: policy, initiativ och kostnads kontroll", i *Utbildningshistoria* Vol. 2000, s. 159–182.
- Lindskoug, Nils-Eric, 1962, *Östberga-projektet: en redogörelse för HSB:s försöksbebyggelse*, Stockholm.
- Lipsky, Michael, 1980, *Street-level bureaucracy. Dilemmas of the individual in public services*, New York.
- Lundberg, Erik, & Jonung, Lars, 1994, *Ekonomiska kriser förr och nu*, Stockholm.
- Lundberg, Mattias, Jenpanitsub, Anchalee, & Pyddoke, Roger, 2011, *Cost overruns in Swedish transport projects*, Centre for Transport Studies Stockholm, Swedish National Road & Transport Research Institute (VTI), KTH Royal Institute of Technology, S-WoPEc, Scandinavian Working Papers in Economics.
- Lundberg, Sofia, 2001, *Going once, going twice, SOLD!: the economics of past and present public procurement in Sweden*, Umeå.
- Lundquist, Lennart, 1998, *Demokratins väktare: ämbetsmännen och vårt offentliga etos*, Lund.
- Lundqvist, Torbjörn, 1995, *Den stora ölkartellen: branschorganisering och kartellbildning i bryggeriindustrin 1885-1914*, Uppsala.
- Löfgren, Eva, 2011, *Rummet och rätten: tingshus som föreställning, byggnad och rum i användning 1734-1970*, Stockholm.
- Lövgren, Anna-Brita, 1992, "Politik och förvaltning från kommunalreform 1862 till sammanläggning 1971", i Anna Christina Ulfspärre (red.), *Helsingborgs historia. D. 7:1, Befolkning, förvaltning, kommunal service 1863-1970*, Helsingborg.

- Magnusson, Håkan, 1996, "Statsvetenskaplig förvaltningsforskning: Några beskrivningssätt", i Göran Ahrne (red.), *Fem forskare om förvaltningen*, Stockholm.
- Magnusson, Lars, 2005, *Den synliga handen: nation, stat och det industriella bygget*, Stockholm.
- Marglin, Stephen A., & Schor, Juliet B. (red.), 1992, *The Golden Age of Capitalism: Reinterpreting the Postwar Experience*, Oxford.
- McCrudden, Christopher, 2007, *Buying Social Justice: Equality, Government Procurement, and Legal Change*, Oxford.
- Merton, Robert K., 1940, "Bureaucratic structure and personality", *Social Forces*, 18 (4), s. 560–568.
- Meyers, Marcia K., & Vorsanger, Susan, 2007, "Street-level Bureaucrats and the Implementation of Public Policy", i B. Guy Peters & Jon Pierre (red.), *Handbook of Public Administration. Concise Paperback Edition*, London; Thousand Oaks, Calif.; New Dehli; Singapore.
- Milgrom, Paul R., 2004, *Putting auction theory to work*, New York.
- Mundebo, Ingemar, 2008, *Hur styrs staten?: resultat av resultatstyrning*, Stockholm.
- Murray, Richard, 1981, *Kommunernas roll i den offentliga sektorn*, Stockholm.
- Möller, Tommy, & Norman, Hans, 2002, *Uppsala stads historia. 11, Nittonhundratalets Uppsala*, Uppsala.
- Nagle, James F., 1999, *A history of government contracting*, Washington, D.C.
- Nilsson, Lars, & Forsell, Håkan, 2013, *150 år av självstyrelse: kommuner och landsting i förändring*, Stockholm.
- Nilsson, Lars, & Hall, Thomas, 2002, *Staden på vattnet D. 2 1850-2002*, Stockholm.
- Nilsson, Torbjörn, 1999, "Staten och den oavsättlige ämbetsmannen—ett komplicerat förhållande", *Statsvetenskaplig tidskrift*, 102 (2).
- Nodermann, Maj, 1992, "Kyrkor, byggmästare och timmermän i Jämtland och Härjedalen under 1700-talets senare hälft.", i *Bebyggelsehistorisk tidskrift* Vol. 1992 (22), s. 33–68.
- Nordlander Finn, Annika, 1994, *Byggforskningen organiseras: 1900-1960: Statens kommitté för byggnadsforskning, Statens nämnd för byggnadsforskning*, Stockholm.
- Norell, Per-Owe, & Strömberg, Lars, 1982, *Rapport från Kommunaldemokratiska forskningsgruppen. 15, Kommunalförvaltningen*, Stockholm.
- Nyquist, Ola, & Körner, Lennart, 1963, *Mutor och bestickning: redogörelse för gällande lagbestämmelser, den s.k. mutkatekesen och rättspraxis*, Stockholm.

- Ogilvie, Sheilagh, 2004, "Guilds, efficiency, and social capital: evidence from German proto-industry", *The Economic History Review*, 57 (2), s. 286.
- Ohlsson, Per T., 2019, *Svensk politik*, Lund.
- Palme, Sven Ulric (red.), 1962, *Hundra år under kommunalförfattningarna, 1862-1962 : en minnesskrift*, Stockholm.
- Perlinge, Anders, 2012, *Bubblan som sprack: byggboomen i Stockholm 1896-1908*, Stockholm.
- Petersson, Olof, & Söderlind, Donald, 1993, *Förvaltningspolitik*, Stockholm.
- Pettersson, Ove, 1988, *Byråkratisering eller avbyråkratisering: administrativ och samhällsorganisatorisk strukturomvandling inom svenskt vägväsende 1885-1985*, Uppsala.
- Premfors, Rune, 1999, *Sveriges demokratisering: Ett historiskt-institutionalistiskt perspektiv*, Stockholm: SCORE.
- Rabeneck, Andrew, 2011, "Building for the future-schools fit for our children", *Construction History*, s. 55–77.
- Ragin, Charles, & Becker, Howard S. (red.), 1992, *What is a case? Exploring the foundations of social inquiry*, Cambridge.
- Rosengren, Anna, 2017, "Offentlighetsprincipen i teori och praktik", *Arkiv, samhälle och forskning*, (1), s. 26–57.
- Rothstein, Bo, 2011a, "Välfärdsstat, förvaltning och legitimitet", i Bo Rothstein (red.), *Politik som organisation. Förvaltningspolitikens grundproblem*, Stockholm.
- Rothstein, Bo, 1998, "State Building and Capitalism: The Rise of the Swedish Bureaucracy", *Scandinavian Political Studies*, 21 (4).
- Rothstein, Bo, 2011b, "Anti-corruption: the indirect 'big bang' approach", *Review of International Political Economy*, 18 (2), s. 228–250.
- Rothstein, Bo, 1986, *Den socialdemokratiska staten: reformer och förvaltning inom svensk arbetsmarknads- och skolpolitik*, Lund.
- Rowlinson, Steve, 1999, "A definition of procurement systems", i Steve Rowlinson & Peter McDermott (red.), *Procurement systems: A guide to best practice in construction*, Rotterdam.
- Samuelsson, Sixten, 1952, *Högre allmänna läroverket i Uppsala: en gammal skolas öden från 1200-talet till våra dagar*, Uppsala.
- Sandström, Ulf, 1989, *Arkitektur och social ingenjörskonst: studier i svensk arkitektur- och bostadsforskning*, Linköping.
- Sandström, Ulf, 1994, *Mellan politik och forskning: 1960-1992: Statens råd för byggnadsforskning*, Stockholm.
- SCB, 2017-05-04, "Högsta antalet färdigställda lägenheter sedan 1992", <https://www.scb.se/hitta-statistik/statistik-efter-amne/boende-byggande-och-bebyggelse/bostadsbyggande-och-ombyggnad/nybyggnad-av-bostader/pong/statistiknyhet/fardigstallda>

- nybyggnader-ombyggnad-och-rivning-av-flerbostadshus-2016--definitiva-uppgifter/, [åtkomst 2019-08-05].
- Schröter, Harm G., 1996, "Cartelization and decartelization in Europe, 1870-1995: Rise and decline of an economic institution", *Journal of European Economic History*, 25 (1), s. 129.
- Schön, Lennart, 2014, *En modern svensk ekonomisk historia: tillväxt och omvandling under två sekel*, Lund.
- Sigge, Erik, 2017, *Architecture's red tape: government building construction in Sweden, 1963-1973: the example of the National Board of Public Building, KBS (Kungliga Byggnadsstyrelsen)*, Stockholm.
- Stenlås, Niklas, 2009, *En kår i kläm: läraryrket mellan professionella ideal och statliga reformideologier*, Stockholm.
- Strömberg, Thord, 2002, "Om storlekens betydelse: effektivitet och demokrati i Axbergs och Ekeby-Gällersta storkommuner", i Peter Aronsson, Lars Nilsson, & Thord Strömberg (red.), *Storkommun-reformen 1952: striden om folkhemmets geografi*, Stockholm.
- Strömberg, Thord, 1989, "Historien om bostadsmarknadens politisering: socialdemokraterna och bostadsfrågan", i *Socialdemokratins samhälle: SAP och Sverige under 100 år*, Stockholm.
- Strömberg, Thord, 1982, *Det kommunalpolitiska genombrottet: mark- och bostadspolitik i Örebro, Norrköping och Karlstad 1940-1955*, Örebro.
- Svensson, Rebecca, 2004, *När järnarbetare hanterar spaden och målaren knackar makadam: om arbetslöshetspolitik i en arbetarstyrd kommun, Västerås, under 1920-talets krisår*, Uppsala.
- Svensson, Ulf, 2007, "Nytt ljus över Studentholmen i Uppsala: medeltidsfynd från Knut Stjernas sista utgrävning", *Formvännen*, 102 (4), s. 238–245.
- Söderberg, Karl, 1983, *Uppsala stads historia. 6:1, Uppsala kommuns skolor under några decennier av 1900-talet*, Uppsala.
- Söderlind, Donald, & Petersson, Olof, 1988, *Svensk förvaltningspolitik*, Uppsala.
- Söderqvist, Lisbeth, 1999, *Rekordår och miljonprogram: flerfamiljshus i stor skala: en fallstudiebaserad undersökning av politik, planläggning och estetik*, Stockholm.
- Tadelis, Steven, 2012, "Public procurement design: Lessons from the private sector", *International Journal of Industrial Organization*, 30 (3), s. 297–302.
- Tarschys, Daniel, 1978, *Den offentliga revolutionen*, Stockholm.
- Teorell, Jan, & Rothstein, Bo, 2015, "Getting to Sweden, Part I: War and Malfeasance, 1720–1850", *Scandinavian Political Studies*, s. 217–237.
- Torstendahl, Rolf, 1989, "Byråkratisering som ett historiskt fenomen.", i Thorsten Nybom & Rolf Torstendahl (red.), *Byråkratisering och maktfördelning*, Lund.

- Tropp, Björn, 1999, *Att sätta spaden i jorden: kommunalpolitiskt handlingsutrymme 1945-1985*, Göteborg.
- Ullenhag, Kersti, 1984, *Uppsala stads historia. 5, Industriell utveckling och demokratisering, 1862-1921*, Uppsala.
- Vikstrand, Anna, 2009, *Norra Kvarngärdet: En arkitekturhistorisk analys och värdering av ett bostadsområde stätt i förändring*, Uppsala: Upplandsmuseet.
- Wahlström, Cristina, 1997, *Uppsala stads historia. 10, Rätt, råd, kraft, dåd: om kommunal styrelse och förvaltning i Uppsala under 100 år (1862-1970): framväxt och utveckling*, Uppsala.
- Wallin, Gunnar, 1973, *Kommunerna i förvandling*, Stockholm.
- Weber, Max, 1978, *Economy and society: an outline of interpretive sociology. Vol. 2*, Guenther Roth & Claus Wittich (red.), Berkeley, Calif.
- Weber-Qvarfort, Theresa, 2011, "Lertäkter i Uppsala. Inventering och föreningsituation", Västerbergslagens utbildningscentrum.
- Werne, Finn, 2017, *Böndernas bygge: traditionellt byggnadsskick på landsbygden i Sverige*, Båstad.
- Westberg, Johannes, 2014, *Att bygga ett skolväsende: folkskolans förutsättningar och framväxt 1840-1900*, Lund.
- Westling, Hans, 1991, *Technology procurement for innovation in Swedish construction*, Stockholm :
- Williamson, Oliver E., 1985, *The economic institutions of capitalism: firms, markets, relational contracting*, New York.
- Williamson, Oliver E., 1996, *Mechanisms of Governance*, Cary, NC, USA.
- Woodall, Brian, 1996, *Japan under construction: corruption, politics, and public works*, Berkeley, Calif.
- Wångmar, Erik, 2003, *Från sockenkommun till storkommun: en analys av storkommunreformens genomförande 1939-1952 i en nationell och lokal kontext*, Växjö.
- Wångmar, Erik, 2013, *Tillit och korruption: korruption, maktmissbruk och bristande tillit i svensk lokalpolitik 1963-2011*, Stockholm.
- Zetterberg, Kent, 1978, *Bostadspolitik på förändrade villkor: en studie i den bostadspolitiska debatten i dagspress och tidskrifter 1945-1960*, Stockholm.
- Åberg, Martin, 1995, "'I vår lilla stad-': om lokalpolitiska strukturer och informella nätverk i Göteborg under mellankrigstiden", i Lars Nilsson & Kjell Östberg (red.), *Kommunerna och lokalpolitiken*, Stockholm.
- Åmark, Klas, 1989, *Maktkamp i byggbransch: avtalsrörelser och konflikter i byggbranschen 1914-1920*, Lund.
- Östberg, Kjell, 1996, *Kommunerna och den svenska modellen: socialdemokratin och kommunalpolitiken fram till andra världskriget*, Eslöv.
- Östnäs, Anna, 1982, "Arkitekten och hans uppdragsgivare.", i Finn Werne (red.), *Människan står i tur*, Göteborg.

Östnäs, Anna, 1984, *Arkitekterna och deras yrkesutveckling i Sverige*,
Göteborg.

Acta Universitatis Upsaliensis
STUDIA HISTORICA UPSALIENSIA

Department of History, University of Uppsala,
Thunbergsvägen 3A, SE-751 26 Uppsala, Sweden

1. *Gustaf Jonasson*: Karl XII och hans rådgivare. Den utrikespolitiska maktkampen i Sverige 1697–1702. 1960.
2. *Sven Lundkvist*: Gustav Vasa och Europa. Svensk handels- och utrikespolitik 1534–1557. 1960.
3. *Tage Linder*: Biskop Olof Wallquiists politiska verksamhet till och med riksdagen 1789. 1960.
4. *Carl Göran Andre*: Kyrka och frälse i Sverige under äldre medeltid. 1960.
5. *Bengt Henningson*: Geijer som historiker. 1961.
6. *Nils Runeby*: Monarchia mixta. Maktfördelningsdebatt i Sverige under den tidigare stormaktstiden. 1962.
7. *Åke Hermansson*: Karl IX och ständerna. Tronfrågan och författningsutvecklingen 1598–1611. 1962.
8. Hundra års historisk diskussion. Historiska föreningen i Upsala 1862–1962. 1962.
9. *Sten Carlsson*: Byråkrati och borgarstånd under frihetstiden. 1963.
10. *Gunnar Christie Wasberg*: Forsvarstanke og suveränitetsprincip. Kretsen om Afienposten i den unionspolitiska debatt 1890–mars 1905. 1963.
11. *Kurt Ägren*: Adelsn bönder och kronans. Skatter och besvär i Uppland 1650–1680. 1964.
12. *Michael Nordberg*: Les ducs et la royauté. Etudes sur la rivalité des ducs d'Orléans et de Bourgogne 1392–1407. 1964.
13. *Stig Hadenius*: Fosterländsk unionspolitik. Majoritetspartiet, regeringen och unionsfrågan 1888–1899. 1964.
14. *Stellan Dahlgren*: Karl X Gustav och reduktionen. 1964.
15. *Rolf Torstendahl*: Källkritik och vetenskapssyn i svensk historisk forskning 1820–1920. 1964.
16. *Stefan Björklund*: Oppositionen vid 1823 års riksdag. Jordbrukskris och borgerlig liberalism. 1964.
17. *Håkan Berggren & Göran B. Nilsson*: Liberal socialpolitik 1853–1884. Två studier. 1965.
18. *Torsten Burgman*: Svensk opinion och diplomati under rysk-japanska kriget 1904–1905. 1965.
19. *Erik Wärenstam*: Sveriges Nationella Ungdomsförbund och högern 1928–1934. 1965.
20. *Torgny Nevéus*: Ett betryggande försvar. Värnplikten och arméorganisationen i svensk politik 1880–1885. 1965.
21. *Staffan Runestam*: Förstakammarhögern och rösträttsfrågan 1900–1907. 1966.
22. *Stig Ekman*: Slutstriden om representationsreformen. 1966.
23. *Gunnar Herrström*: 1927 års skolreform. En Studie i svensk skolpolitik 1918–1927. 1966.
24. *Sune Åkerman*: Skattereformen 1810. Ett experiment med progressiv inkomstskatt. 1967.
25. *Göran B. Nilsson*: Självstyrelsens problematik. Undersökningar i svensk landstingshistoria 1839–1928. 1967.
26. *Klaus-Richard Böhme*: Bremisch-verdische Staatsfinanzen 1645–1676. Die schwedische Krone als deutsche Landesherrin. 1967.
27. *Gustaf Jonasson*: Karl XII:s polska politik 1702–1703. 1968.
28. *Hans Landberg*: Statsfinans och kungamakt. Karl X Gustav inför polska kriget. 1969.
29. *Rolf Torstendahl*: Mellan nykonservatism och liberalism. Idébrytningar inom högern och bondepartierna 1918–1934. 1969.
30. *Nils Runeby*: Den nya världen och den gamla. Amerikabild och emigrationsuppfattning i Sverige 1820–1860. 1969.
31. *Fred Nilsson*: Emigrationen från Stockholm till Nordamerika 1880–1893. En studie i urban utvandring. 1970.
32. *Curt Johanson*: Lantarbetarna i Uppland 1918–1930. En studie i facklig taktik och organisation. 1970.
33. *Arndt Öberg*: De yngre mössorna och deras utländska bundsförvanter 1765–1769. Med särskild hänsyn till de kommersiella och politiska förbindelserna med Storbritannien, Danmark och Preussen. 1970.
34. *Torgny Börjeson*: Metall 20 – Fackföreningen och människan. 1971.
35. *Harald Rumbom*: Svenska företag i Latinamerika. Etableringsmönster och förhandlingstaktik 1900–1940. 1971.
36. *Hans Landberg, Lars Ekholm, Roland Nordlund & Sven A. Nilsson*: Det kontinentala krigets ekonomi. Studier i krigsfinansiering under svensk stormaktstid. 1971.
37. *Sture Lindmark*: Swedish America 1914–1932. Studies in Ethnicity with Emphasis on Illinois and Minnesota. 1971.
38. *Ulf Beijbom*: Swedes in Chicago. A Demographic and Social Study of the 1846–1880 Immigration. 1971.
39. *Staffan Smedberg*: Frälsebonderörelser i Halland och Skåne 1772–76. 1972.
40. *Björn Rondahl*: Emigration, folkomflyttning och säsongarbete i ett sågverksdistrikt i södra Hälsingland 1865–1910. Söderala kommun med särskild hänsyn till Ljusne industrisamhälle. 1972.
41. *Ann-Sofie Kälveborn*: Reaktionen mot utvandringen. Emigrationsfrågan i svensk debatt och politik 1901–1904. 1972.
42. *Lars-Göran Tedebrand*: Västernorrland och Nordamerika 1875–1913. Utvandring och återinvandring. 1972.
43. *Ann-Marie Petersson*: Nyköping under frihetstiden. Borgare och byråkrater i den lokala politiken. 1972.
44. *Göran Andolf*: Historien på gymnasiet. Undervisning och läroböcker 1820–1965. 1972.
45. *Jan Sundin*: Främmande studenter vid Uppsala universitet före andra världskriget. En studie i studentmigration. 1973.
46. *Christer Öhman*: Nyköping och hertigdömet 1568–1622. 1973. (Ej i bokhandeln)

47. *Sune Åkerman, Ingrid Eriksson, David Gaunt, Anders Norberg, John Rogers & Kurt Ågren*: Aristocrats, Farmers and Proletarians. Essays in Swedish Demographic History. 1973.
48. *Uno Westerlund*: Borgarsamhällets upplösning och självstyrelsens utveckling i Nyköping 1810–1880. 1973. (Ej i bokhandeln)
49. *Sven Hedenskog*: Folkrörelserna i Nyköping 1880–1915. Uppkomst, social struktur och politisk aktivitet. 1973. (Ej i bokhandeln)
50. *Berit Brattne*: Bröderna Larsson. En studie i svensk emigrantagentverksamhet under 1880-talet. 1973.
51. *Anders Kullberg*: Johan Gabriel Stenbock och reduktionen. Godspolitik och ekonomiförvaltning 1675–1705. 1973.
52. *Gunilla Ingmar*: Monopol på nyheter. Ekonomiska och politiska aspekter på svenska och internationella nyhetsbyråers verksamhet. 1870–1919. 1973.
53. *Sven Lundkvist*: Politik, nykterhet och reformer. En studie i folkrörelsernas politiska verksamhet 1900–1920. 1974.
54. *Kari Tarkiainen*: "Vår gamle Arffiende Ryssen". Synen på Ryssland i Sverige 1595–1621 och andra studier kring den svenska Rysslandsbilden från tidigare stormaktstid. 1974.
55. *Bo Öhngren*: Folk i rörelse. Samhällsutveckling, flyttningsmönster och folkrörelser i Eskilstuna 1870–1900. 1974.
56. *Lars Ekholm*: Svensk krigsfinansiering 1630–1631. 1974.
57. *Roland Nordlund*: Krig på avveckling. Sverige och tyska kriget 1633. 1974.
58. *Clara Nevéus*: Trälarna i landskapslagarnas samhälle. Danmark och Sverige. 1974.
59. *Bertil Johansson*: Social differentiering och kommunalpolitik. Enköping 1863–1919. 1974.
60. *Jan Lindroth*: Idrottens väg till folkrörelse. Studier i svensk idrottsrörelse till 1915. 1974.
61. *Richard B. Lucas*: Charles August Lindbergh, Sr. A Case Study of Congressional Insurgency, 1906–1912. 1974.
62. *Hans Norman*: Från Bergslagen till Nordamerika. Studier i migrationsmönster, social rörlighet och demografisk struktur med utgångspunkt från Örebro län 1851–1915. 1974.
63. *David Gaunt*: Utbildning till statens tjänst. En kollektivbiografi av stormaktstidens hovrättsauskultanter. 1975.
64. *Eibert Ernby*: Adeln och bondejorden. En studie rörande skattefråset i Oppunda härad under 1600-talet. 1975.
65. *Bo Kronborg & Thomas Nilsson*: Stadsflyttare. Industrialisering, migration och social mobilitet med utgångspunkt från Halmstad, 1870–1910. 1975.
66. *Rolf Torstendahl*: Teknologins nytta. Motiveringar för det svenska tekniska utbildningsväsendets framväxt framförda av riksdagsmän och utbildningsadministratörer 1810–1870. 1975.
67. *Allan Ranebök*: Centralmakt och domsmakt. Studier kring den högsta rättskipningen i kung Magnus Erikssons länder 1319–1355. 1975.
68. *James Cavallie*: Från fred till krig. De finansiella problemen kring krigsutbrottet år 1700. 1975.
69. *Ingrid Åberg*: Förening och politik. Folkrörelsernas politiska aktivitet i Gävle under 1880-talet. 1975.
70. *Margareta Revera*: Gods och gård 1650–1680. Magnus Gabriel De la Gardies godsbildning och godsdrift i Västergötland. 1975.
71. *Aleksander Loit*: Kampen om feodalrätten. Reduktionen och domänpolitiken i Estland 1655–1710. 1975.
72. *Torgny Lindgren*: Banko- och riksgäldsrevisionerna 1782–1807. "De redliga män, som bevakade ständers rätt". 1975.
73. *Rolf Torstendahl*: Dispersion of Engineers in a Transitional Society. Swedish Technicians 1860–1940. 1975.
74. *From Sweden to America. A History of Migration.* Red. Harald Runblom & Hans Norman. 1976.
75. *Svante Jakobsson*: Från fädernejorden till förfäders land. Estlandssvenskt bondfolks rymningar till Stockholm 1811–1834; motiv, frekvens, personliga konsekvenser. 1976.
76. *Lars Åkerblom*: Sir Samuel Hoare och Etiopienkonflikten 1935. 1976.
77. *Gustaf Jonasson*: Per Edvin Sköld 1946–1951. 1976.
78. *Sören Winge*: Die Wirtschaftliche Aufbau-Vereinigung (WAV) 1945–53. Entwicklung und Politik einer „undoktrinären“ politischen Partei in der Bundesrepublik in der ersten Nachkriegszeit. 1976.
79. *Klaus Misgeld*: Die „Internationale Gruppe demokratischer Sozialisten“ in Stockholm 1942–1945. Zur sozialistischen Friedensdiskussion während des Zweiten Weltkrieges. 1976.
80. *Roland Karlman*: Evidencing Historical Classifications in British and American Historiography 1930–1970. 1976.
81. *Berndt Fredriksson*: Försvarets finansiering. Svensk krigsekonomi under skånska kriget 1675–79. 1976.
82. *Karl Englund*: Arbetarförskningsfrågan i svensk politik 1884–1901. 1976.
83. *Nils Runeby*: Teknikerna, vetenskapen och kulturen. Ingenjörundervisning och ingenjörorganisationer i 1870-talets Sverige. 1976.
84. *Erland F. Josephson*: SKP och Komintern 1921–1924. Motsättningarna inom Sveriges Kommunistiska Parti och dess relationer till den Kommunistiska Internationalen. 1976.
85. *Sven Lundkvist*: Folkrörelserna i det svenska samhället 1850–1920. 1977.
86. *Bo Öhngren*: GEOKOD. En kodlista för den administrativa indelningen i Sverige 1862–1951. 1977.
87. *Mike L. Samson*: Population Mobility in the Netherlands 1880–1910. A Case Study of Wisch in the Achterhoek. 1977.
88. *Ugbana Okpu*: Ethnic Minority Problems in Nigerian Politics: 1960–1965. 1977.
89. *Gunnar Carlsson*: Enköping under frihetstiden. Social struktur och lokal politik. 1977.
90. *Sten Carlsson*: Fröknar, mamseller, jungfrur och pigor. Ögifta kvinnor i det svenska ståndssamhället. 1977.
91. *Rolf Pålbrant*: Arbetarrörelsen och idrotten 1919–1939. 1977.
92. *Viveca Halldin Norberg*: Swedes in Haile Selassie's Ethiopia 1924–1952. A Study in Early Development Co-operation. 1977.
93. *Holger Wester*: Innovationer i befolkningsrörligheten. En studie av spridningsförlöpp i befolkningsrörligheten utgående från Petalax socken i Österbotten. 1977.
94. *Jan Larsson*: Diplomati och industriellt genombrott. Svenska exportsträvanden på Kina 1906–1916. 1977.
95. *Rolf Nygren*: Disciplin, kritikrätt och rättssäkerhet. Studier kring militieombundsmannaämbetets (MO) doktrin- och tillkomsthistoria 1901–1915. 1977.

96. *Kenneth Awebro*: Gustav III:s räfst med ämbetsmännen 1772–1799 – aktionerna mot landshövdingarna och Göta hovrätt. 1977.
97. *Eric De Geer*: Migration och influensfält. Studier av emigration och intern migration i Finland och Sverige 1816–1972. 1977.
98. *Sigbrit Plaenge Jacobson*: 1766-års allmänna fiskestadga. Dess uppkomst och innebörd med hänsyn till Bottenhavs fiskets rättsfrågor. 1978.
99. *Ingvar Flink*: Strejkbryteriet och arbetets frihet. En studie av svensk arbetsmarknad fram till 1938. 1978.
100. *Ingrid Eriksson & John Rogers*: Rural Labor and Population Change. Social and Demographic Developments in East-Central Sweden during the Nineteenth Century. 1978.
101. *Kerstin Moberg*: Från tjänstehjon till hembitråde. En kvinnlig låglönegrupp i den fackliga kampen 1903–1946. 1978.
102. *Mezri Bdira*: Relations internationales et sous-développement. La Tunisie 1857–1864. 1978.
103. *Ingrid Hammarström, Väinö Helgesson, Barbro Hedvall, Christer Knuthammar & Bodil Wallin*: Ideologi och socialpolitik i 1800-talets Sverige. Fyra studier. 1978.
104. *Gunnar Sundberg*: Partipolitik och regionala intressen 1755–1766. Studier kring det bottniska handelstvångets hävande. 1978.
105. *Kekke Stadin*: Småstäder, småborgare och stora samhällsförändringar. Borgarnas sociala struktur i Arboga, Enköping och Västervik under perioden efter 1680. 1979.
106. *Åke Lindström*: Bruksarbetarfackföreningar. Metalls avdelningar vid bruken i östra Västmanlands län före 1911. 1979.
107. *Mats Rolén*: Skogsbygd i omvandling. Studier kring befolkningsutveckling, omflyttning och social rörlighet i Revsunds ringslag 1820–1977. 1979.
108. *János Perényi*: Revolutionsuppfattningens anatomi. 1848 års revolutioner i svensk debatt. 1979.
109. *Kent Sivesand*: Skifte och befolkning. Skiftenas inverkan på byar och befolkning i Målarregionen. 1979.
110. *Thomas Lindkvist*: Landborna i Norden under äldre medeltid. 1979.
111. *Björn M. Edsman*: Lawyers in Gold Coast Politics c. 1900–1945. From Mensah Sarbah to J.B. Danquah. 1979.
112. *Svanite Jakobson*: Oslia–Maritima 1227–1346. Studier kring tillkomsten av svenska bosättningar i Balticum, i synnerhet inom biskopstiftet Ösel-Wiek. 1980.
113. *Jan Stattin*: Hushållningsällskapen och agrarsamhällets förändring – utveckling och verksamhet under 1800-talets första hälft. 1980.
114. *Bertil Lundvik*: Solidaritet och partitaktik. Den svenska arbetarrörelsen och spanska inbördeskriget 1936–1939. 1980.
115. *Ann-Sofie Kälveborn*: More children of better quality? Aspects on Swedish population policy in the 1930's. 1980.
116. *Anders Norberg*: Sägarnas ö. Alnö och industrialiseringen 1860–1910. 1980.
117. *Jan Lindgren*: Utskrivning och utsugning. Produktion och reproduktion i Bygdeå 1620–1640. 1980.
118. *Gustaf Jonasson*: I väntan på uppbrött? Bondeförbundet/Centerpartiet i regeringskoalitionens slutskede 1956–1957. 1981.
119. *Erland Jansson*: India, Pakistan or Pakhtrunistan? The Nationalist Movements in the North-West Frontier Province, 1937–47. 1981.
120. *Ulla-Britt Lithell*: Breast-feeding and Reproduction. Studies in marital fertility and infant mortality in 19th century Finland and Sweden. 1981.
121. *Svenbjörn Kilander*: Censur och propaganda. Svensk informationspolitik under 1900-talets första decennier. 1981.
122. *Håkan Holmberg*: Folkmakt, folkfront, folkdemokrati. De svenska kommunisterna och demokrati-frågan 1943–1977. 1982.
123. *Britt-Marie Lundbäck*: En industri kommer till stan. Hudiksvall och trävaruindustrin 1855–1880. 1982.
124. *Torkel Jansson*: Samhällsförändring och sammanslutningsformer. Det frivilliga föreningsväsendets uppkomst och spridning i Husby-Rekarne från omkring 1850 till 1930. 1982.
125. *Per Jansson*: Kalmar under 1600-talet. Omland, handel och krediter. 1982.
126. *Svante Jakobson*: Fattighushjonets värld i 1800-talets Stockholm. 1982.
127. *Runo Nilsson*: Rallareliv. Arbete, familjemönster och levnadsförhållanden för järnvägsarbetare på banbyggena i Jämtland–Härjedalen 1912–1928. 1982.
128. *J. Alvar Schilén*: Det västallierade bombkriget mot de tyska storstäderna under andra världskriget och civilbefolkningens reaktioner i de drabbade städerna. 1983.
129. *Bodil Nävdal-Larsen*: Erik XIV, Ivan Groznyj og Katarina Jagellonica. 1983.
130. *Birgitta Olai*: Storskiftet i Ekebyborna. Svensk jordbruksutveckling avspglad i en östgötasocken. 1983.
131. *Ann Hörsell*: Borgare, smeder och änkor. Ekonomi och befolkning i Eskilstuna gamla stad och Fristad 1750–1850. 1983.
132. *Ragnar Björk*: Den historiska argumenteringen. Konstruktion, narration och kolligation – förklaringsresonemang hos Nils Ahnlund och Erik Lönnroth. 1983.
133. *Björn Asker*: Officerarna och det svenska samhället 1650–1700. 1983.
134. *Erik Tiber*: Zur Vorgeschichte des Livländischen Krieges. Die Beziehungen zwischen Moskau und Litauen 1549–1562. 1984.
135. *Bertel Tingström*: Sveriges plåtmynt 1644–1776. En undersökning av plåtmyntens roll som betalningsmedel. 1984.
136. *Curt Ekholm*: Balt- och tyskutlämningen 1945–1946. Omständigheter kring interneringen i läger i Sverige och utlämningen till Sovjetunionen av f d tyska krigsdeltagare. Del 1: Ankomsten och interneringen. 1984. Andra upplagan 1995.
137. *Curt Ekholm*: Balt- och tyskutlämningen 1945–1946. Omständigheter kring interneringen i läger i Sverige och utlämningen till Sovjetunionen av f d tyska krigsdeltagare. Del 2: Utlämningen och efterspelet. 1984. Andra upplagan 1995.
138. *Sven H. Carlson*: Trade and dependency. Studies in the expansion of Europe. 1984.
139. *Torkel Jansson*: Adertonhundratalets associationer. Forskning och problem kring ett sprängfullt tomrum eller sammanslutningsprinciper och föreningsformer mellan två samhällsformationer, ca 1800–1870. 1985.
140. *Bernt Douhan*: Arbete, kapital och migration. Valoninvandringen till Sverige under 1600-talet. 1985.

141. *Göran Rydeberg*: Skatteköpen i Örebro län 1701–1809. 1985.
142. *Habib Ben Abdallah*: De l'iqta' étatique à l'iqta' militaire. Transition économique et changements sociaux à Bagdad, 247–447 de l'Hégire/861–1055 ap. J. 1986.
143. *Margot Höjfors Hong*: Ölanningar över haven. Utvandringen från Öland 1840–1930 – bakgrund, förlopp, effekter. 1986.
144. *Carl Johan Gardell*: Handelskompani och bondearistokrati. En studie i den sociala strukturen på Gotland omkring 1620. 1986.
145. *Birgitta Olai*: "... till vinnande af ett redigt Storskifte ...". En komparativ studie av storskiftet i fem häradar. 1987.
146. *Torkel Jansson*: Agrarsamhällets förändring och landskommunal organisation. En konturteckning av 1800-talets Norden. 1987.
147. *Anders Florén*: Disciplinering och konflikt. Den sociala organiseringen av arbetet: Jäders bruk 1640–1750. 1987.
148. *Tekeste Negash*: Italian Colonialism in Eritrea 1882–1941: Policies, Praxis and Impact. 1988.
149. *Lotta Grönning*: Vägen till makten. SAP:s organisation och dess betydelse för den politiska verksamheten 1900–1933. 1988.
150. *Ove Pettersson*: Byråkratisering eller avbyråkratisering. Administrativ och samhällsorganisatorisk strukturomvandling inom svenskt vägväsende 1885–1985. 1988.
151. *Knut Ohlson*: Grosshandlare, bönder, småfolk. Trönös skogsnärings från och med det industriella genombrottet. 1988.
152. *Eva Österberg & Dag Lindström*: Crime and Social Control in Medieval and Early Modern Swedish Towns. 1988.
153. *Marie C. Nelson*: Bitter Bread. The Famine in Norrbotten 1867–1868. 1988.
154. *Gisli Agúst Gunnlaugsson*: Family and Household in Iceland 1801–1930. Studies in the relationship between demographic and socioeconomic development, social legislation and family and household structures. 1988.
155. *Elsa Lunander*: Borgaren blir företagare. Studier kring ekonomiska, sociala och politiska förhållanden i förändring, Örebro under 1800-talet. 1988.
156. *Ulla-Britt Lithell*: Kvinnoarbete och barn tillsyn i 1700- och 1800-talets Österbotten. 1988.
157. *Annette Thörnquist*: Lönearbete eller egen jord? Den svenska lantarbetarrörelsen och jordfrågan 1908–1936. 1989.
158. *Stefán F. Hjartarson*: Kampen om fackföreningsrörelsen. Ideologi och politisk aktivitet på Island 1920–1938. 1989.
159. *György Nováky*: Handelskompanier och kompanihandel. Svenska Afrikakompaniet 1649–1663. En studie i feodal handel. 1990.
160. *Margareta Åman*: Spanska sjukan. Den svenska epidemin 1918–1920 och dess internationella bakgrund. 1990.
161. *Sven A. Nilsson*: De stora krigens tid. Om Sverige som militärstat och bondesamhälle. 1990.
162. *Birgitta Larsson*: Conversion to Greater Freedom? Women, Church and Social Change in North-western Tanzania under Colonial Rule. 1991.
163. *Dag Lindström*: Skrä, stad och stat. Stockholm, Malmö och Bergen ca 1350–1622. 1991.
164. *Svenbjörn Kilander*: Den nya staten och den gamla. En studie i ideologisk förändring. 1991.
165. *Christer Öhman*: Den historiska romanen och sanningen. Historiesyn, värdestruktur och empiri i Georg Starbäcks historiska författarskap. 1991.
166. *Maria Ågren*: Jord och gäld. Social skiktning och rättslig konflikt i södra Dalarna ca 1650–1850. 1992.
167. *Stina Nicklasson*: Högerns kvinnor. Problem och resurs för Allmänna valmansförbundet perioden 1900–1936/1937. 1992.
168. *Lars Petersson*: Frihet, jämlikhet, egendom och Bentham. Utvecklingslinjer i svensk folkundervisning mellan feodalism och kapitalism, 1809–1860. 1992.
169. *Alberto Tiscornia*: Statens, godsens eller böndernas socknar? Den sockenkommunala självstyrelsens utveckling i Västerfärnebo, Stora Malm och Jäder 1800–1880. 1992.
170. *Irène Arteus*: Kvinnorna som blev över. Ensamstående stadskvinnor under 1800-talets första hälft – fallet Västerås. 1992.
171. *Anders Fröjmark*: Mirakler och helgonkult. Linköpings biskopsdöme under senmedeltiden. 1992.
172. *Hernán Horna*: Transport Modernization and Entrepreneurship in Nineteenth Century Colombia. Cisneros & Friends. 1992.
173. *Janne Backlund*: Rusthållarna i Fellingsbro 1684–1748. Indelningsverket och den sociala differentieringen av det svenska agrarsamhället. 1993.
174. *Agneta Breisch*: Frid och fredlöshet. Sociala band och utanförskap på Island under äldre medeltid. 1994.
175. *Åsa Karlsson*: Den jämlike undersäten. Karl XII:s förmögenhetsbeskattning 1713. 1994.
176. *Elisabeth Elgán*: Genus och politik. En jämförelse mellan svensk och fransk abort- och preventivmedelspolitik från sekelskiftet till andra världskriget. 1994.
177. *Lennart Thorslund*: Humanism mot rationalism. Mora 1890–1970: Om två förhållningssätt och deras betydelse i småstadens planeringshistoria. 1995.
178. *Paul A. Levine*: From Indifference to Activism. Swedish Diplomacy and the Holocaust; 1938–1944. 1996. (2nd revised and enlarged edition, with a new postscript by the author. 1998.)
179. *Bengt Nilsson*: Kvinnor i statens tjänst – från biträden till tjänstemän. En aktörsinriktad undersökning av kvinnliga statstjänstemäns organisering, strategier och kamp under 1900-talets första hälft. 1996.
180. *Tsegaye Tegenu*: The Evolution of Ethiopian Absolutism. The Genesis and the Making of the Fiscal Military State, 1696–1913. 1996.
181. *Sören Klingnäs*: Bönder blir vapensmeder. Protoindustriell tillverkning i Närke under 1600- och 1700-talen. 1997.
182. *Dag Blanck*: Becoming Swedish-American. The Construction of an Ethnic Identity in the Augustana Synod, 1860–1917. 1997.
183. *Helene Carlback-Isotalo*: Att byta erkännande mot handel. Svensk-ryska förhandlingar 1921–1924. 1997.
184. *Martin Melkersson*: Staten, ordningen och friheten. En studie av den styrande elitens syn på statens roll mellan stormaktstiden och 1800-talet. 1997.
185. *Henrik Ågren*: Tidigmodern tid. Den sociala tidens roll i fyra lokalsamhällen 1650–1730. 1998.
186. *Peter Reinholdsson*: Uppror eller resningar? Samhällsorganisation och konflikt i senmedeltidens Sverige. 1998.
187. *Gudrun Andersson*: Tingets kvinnor och män. Genus som norm och strategi under 1600- och 1700-tal. 1998.

188. *Leos Müller*: The Merchant Houses of Stockholm, c. 1640–1800, A Comparative Study of Early-Modern Entrepreneurial Behaviour. 1998.
189. *Ylva Hasselberg*: Den sociala ekonomin. Familjen Clason och Furudals bruk 1804–1856. 1998.
190. *Marie Lennersand*: Rättvisans och allmogens beskyddare. Den absoluta staten, kommissionerna och tjänstemännen, ca 1680–1730. 1999.
191. *Orjan Simonson*: Den lokala scenen. Torstuna härad som lokalsamhälle under 1600-talet. 1999.
192. *Cecilia Trenter*: Granskningens retorik och historisk vetenskap. Kognitiv identitet i recensioner i dansk historisk tidskrift, norsk historisk tidskrift och svensk historisk tidskrift 1965–1990. 1999.
193. *Stefan Johansson*: En omskriven historia. Svensk historisk roman och novell före 1867. 2000.
194. *Martin Linde*: Statsmakt och bondemotstånd. Allmoge och överhet under stora nordiska kriget. 2000.
195. *Lars Båtefalk*: Staten, samhället och superiet. Samhällsorganisatoriska principer och organisatorisk praktik kring dryckenskapsproblemet och nykterhetssträvandena i stat, borgerlig offentlighet och associationsväsende ca 1700–1900. 2000.
196. *Lena Milton*: Folkhemmets barmorskor. Den svenska barmorskekörens professionalisering under mellan- och efterkrigstid. 2001.
197. *Maj-Britt Nergård*: Mellan krona och marknad. Utländska och svenska entreprenörer inom svensk järnhantering från ca 1580 till 1700. 2001.
198. *Silke Neunzinger*: Die Arbeit der Frauen – die Krise der Männer. Die Erwerbstätigkeit verheirateter Frauen in Deutschland und Schweden 1919–1939. 2001.
199. *Lars Geschwind*: Stökiga studenter. Social kontroll och identifikation vid universiteten i Uppsala, Dorpat och Åbo under 1600-talet. 2001.
200. *Samuel Edquist*: Nyktra svenskar. Godtemplarrörelsen och den nationella identiteten 1879–1918. 2001.
201. *Torbjörn Eng*: Det svenska våldet. Ett konglomerat av uttrycksformer och begrepp från Vasa till Bernadotte. 2001.
202. *Peter Ericsson*: Stora nordiska kriget förklarar. Karl XII och det ideologiska tilltalet. 2001.
203. *Rosemarie Fiebranz*: Jord, linne eller träkol? Genusordning och hushållsstrategier, Bjuråker 1750–1850. 2002.
204. *Håkan Gunneriusson*: Det historiska fältet. Svensk historievetenskap från 1920-tal till 1957. 2002.
205. *Karin Hassan Jansson*: Kvinnoftid. Synen på våldtäkt och konstruktionen av kön i Sverige 1600–1800. 2002.
206. *Johan Sjöberg*: Makt och vanmakt i fadersvåldet. Studentpolitik i Uppsala 1770–1850. 2002.
207. *Hanna Hodacs*: Converging World Views. The European Expansion and Early-Nineteenth-Century Anglo-Swedish Contacts. 2003.
208. *Louise Berglund*: Guds stat och maktens villkor. Politiska ideal i Vadstena kloster, ca 1370–1470. 2003.
209. *Kristina Tegler Jerselius*: Den stora häxdansen. Vidskelpelse, väckelse och vetande i Gagnef 1858. 2003.
210. *David Ludvigsson*: The Historian-Filmmaker's Dilemma. Historical Documentaries in Sweden in the Era of Häger and Villius. 2003.
211. *Börje Henningson*: Det röda Dalarna. Socialdemokrater, anarkosyndikalister och kommunister inom Dalarnas Arbetarrörelse 1906–1937. 2004.
212. *Sofia Ling*: Kärringmedicin och vetenskap. Läkare och kvacksalverianklagade i Sverige omkring 1770–1870. 2004.
213. *Leos Müller*: Consuls, Corsairs, and Commerce. The Swedish Consular Service and Long-distance Shipping, 1720–1815. 2004.
214. *Mårit Gunneriusson Karlström*: Konsten att bli och förbli folklig. Svenska kyrkans och IOGT:s strategier och omvandling i kampen på offentlighetens arena 1880–1945. 2004.
215. *Carl Henrik Carlsson*: Medborgarskap och diskriminering. Östjudar och andra invandrare i Sverige 1860–1920. 2004.
216. *Henrik Edgren*: Publicitet för medborgsmanavett. Det nationellt svenska i Stockholmstidningar 1810–1831. 2005.
217. *Göran Norrby*: Adel i förvandling. Adliga strategier och identiteter i 1800-talets borgerliga samhälle. 2005.
218. *Tomislav Dulčić*: Utopias of Nation. Local Mass Killing in Bosnia and Herzegovina, 1941–42. 2005.
219. *Mats Hemström*: Marschen mot makten. Västra arméns revolt och väg till Stockholm 1809. 2005.
220. *Esbjörn Larsson*: Från adlig uppfostran till borgerlig utbildning. Kungl. Krigsakademien mellan åren 1792 och 1866. 2005.
221. *Janne Holmén*: Den politiska läroboken. Bilden av USA och Sovjetunionen i norska, svenska och finländska läroböcker under Kalla kriget. 2006.
222. *Joakim Malmström*: Herrskapen och den lokala politiken. Eds socken, ca 1650–1900. 2006.
223. *Patrik Winton*: Frihetstidens politiska praktik. Nätverk och offentlighet 1746–1766. 2006.
224. *Anna Hansen*: Ordnade hushåll. Genus och kontroll i Jämtland under 1600-talet. 2006.
225. *Johanna Widenberg*: Fäderneslandets antikviteter. Etnoterritoriella historiebrev och integrationssträvanden i den svenska statsmaktens antikvariska verksamhet ca 1600–1720. 2006.
226. *Erik Axelsson*: Historien i politiken. Historieanvändning i norsk och svensk EU-debatt 1990–1994. 2006.
227. *Anders Sundin*: 1809. Statskuppen och regeringsformens tillkomst som tolkningsprocess. 2006.
228. *Stefan Lundblad*: Hedersam handelsman eller verksam företagare. Den ekonomiska kulturens omvandling och de ledande ekonomiska aktörerna i Gävle 1765–1869. 2007.
229. *Sara Hansson*: I den goda världens namn. Sinnesslövärd i 1950-talets Sverige. 2007.
230. *Fredrik Thisner*: Militärstatens arvegods. Officers-tjänstens socialproduktiva funktion i Sverige och Danmark ca 1720–1800. 2007.
231. *Laura Palosuo*: Yellow Stars and Trouser Inspections. Jewish Testimonies from Hungary, 1920–1945. 2008.
232. *Johannes Westberg*: Forskolepedagogikens framväxt. Pedagogisk förändring och dess förutsättningar, ca 1835–1945. 2008.
233. *Karin Kvist Geverts*: Ett främmande element i nationen. Svensk flyktingpolitik och de judiska flyktingarna 1938–1944. 2008.
234. *Hanna Enefält*: En patriotisk drömvärld. Musik, nationalism och genus under det långa 1800-talet. 2008.
235. *Jonas Lindström*: Distribution and Differences. Stratification and the System of Reproduction in a Swedish Peasant Community 1620–1820. 2008.
236. *Jonas Larsson Kraus*: Att odla ett samhälle. Råby räddningsinstitut och 1840-talets sociala ingenjörskonst. 2009.

237. *Jan Mispelaere*: Guldmynnt eller äpple. Straffrättsligt ansvar för barn och ungdomar i Sverige och Nederländerna 1590–1800. 2009.
238. *Bo G Hall*: Perspektiv på Patron. Bruksägaren och statsministern Christian Lundeberg (1842–1911). 2010.
239. *Stina Bohman*: Omsorg om livet. Spädbarnsdödlighetens förändring i Ådalen under 1800-talet. 2010.
240. *Andreas Åkerlund*: Mellan akademi och kulturpolitik. Lektorat i svenska språket vid tyska universitet 1906–1945. 2010.
241. *Anne Berg*: Kampen om befolkningen. Den svenska nationsformeringens utveckling och sociopolitiska förutsättningar ca 1780–1860. 2011.
242. *Per Sandin*: Ett kungahus i tiden. Den bernadotreska dynastins möte med medborgarsamhället ca 1810–1860. 2011.
243. *Sven Olofsson*: Till ömsesidig nytta. Entreprenörer, framgång och sociala relationer i centrala Jämtland ca. 1810–1850. 2011.
244. *David Ludvigsson (red.)*: Historiker i vardag och fest. Historiska föreningen i Uppsala 1862–2012. 2012.
245. *Lars Garpenbag*: Kriminaldårar. Sinnessjuka brottslingar och straffrihet i Sverige, ca 1850–1930. 2012.
246. *Christopher Pihl*: Arbete. Skillnadsskapande och försörjning i 1500-talets Sverige. 2012.
247. *Fredrik Lilja*: The Golden Fleece of the Cape. Capitalist expansion and labour relations in the periphery of transnational wool production, c. 1860–1950. 2013.
248. *Cristina Prytz*: Familjen i kronans tjänst. Donationspraxis, förhandling och statsformering under svenskt 1600-tal. 2013.
249. *Peter Ericsson, Fredrik Thisner, Patrik Winton och Andreas Åkerlund (red.)*: Allt på ett bräde. Stat, ekonomi och bondeoffer. En vänbok till Jan Lindegren. 2013.
250. *Fredrik Thisner*: Indelta inkomster. En studie av det militära löneindelningsverket 1721–1833. 2014.
251. *Tomas Högberg*: Ett stycke på väg. Naturavvållning med lotter i Västmanlands län ca 1750–1850. 2015.
252. *Susanna Erlandsson*: Window of opportunity. Dutch and Swedish security ideas and strategies 1942–1948. 2015.
253. *Pontus Rudberg*: The Swedish Jews and the victims of Nazi terror, 1933–1945. 2015.
254. *Theresa Johnson*: Vårt fredliga samhälle. ”Lösdriveri” och försvarslöshet i Sverige under 1830-talet. 2016.
255. *Elin Hinnemo*: Inför högsta instans. Samspelet mellan kvinnors handlingsutrymme och rättslig reglering i Justitierevisionen 1760–1860. 2016.
256. *Iva Lucić*: Im Namen der Nation. Der politische Aufwertungsprozess der Muslime im sozialistischen Jugoslawien (1956–1971). 2016.
257. *August Aronsson*: Löfte, tvist och försoning. Politikens spelregler i 1300-talets Norden. 2017.
258. *Jörgen Gustafson*: Historielärobokens föreställningar. Påbjuden identifikation och genreförändring i den obligatoriska skolan 1870–2000. 2017.
259. *Mia Löwengart*: En samhällelig angelägenhet. Framväxten av en symfoniorkester och ett konserthus i Stockholm, cirka 1890–1926. 2017.
260. *Ola Winberg*: Den statskloka resan. Adels peregrinationer 1610–1680. 2018.
261. *Josefin Englund*: Som folk är mest. Könsideal i svenska kontaktannonser 1890–1980. 2018.
262. *Katarina Nordström*: Trängsel i välfärdsstaten. Expertis, politik och rumslig planering i 1960- och 1970-talets Sverige. 2018.
263. *Christopher Thompson*: Norges Våpen. Cultural Memory and Uses of History in Norwegian Black Metal. 2018.
264. *Olov Simonsson*: God Rests in Rwanda. The Role of Religion in the 1994 Genocide in Rwanda. 2019.
265. *Christoffer Åhlman*: Mötet med det skrivna ordet. Kvinnors läsande och skrivande under 1700-talet. 2019.
266. *Alexander Engström*: Olikhetens praktiker. Adlig begravningskultur i Sverige c:a 1630-1680. 2019.
267. *Viktor Englund*: Fångsamhället som inte skulle finnas. Överlevnad och anpassning i fängelse under åren 1890–1920. 2019.
268. *Joban Ericsson*: Mål och medel. Uppsala kommun som bygghandlare 1870–1975. 2019.

